რას გვპირდება სუბსიდიარობის პრინციპი

2019

გარეკანის ავტორი: ლევან ამაშუკელი
დაკაბადონება: თორნიკე ლორთქიფანიძე
ISBN: 978-9941-8-1229-3
© CTC 2019

ძვირფასო მკითხველო,

წელს CTC-ის 20 წელი შეუსრულდა. ამ თარიღთან დაკავშირებით გადავწყვიტეთ შემოგთავაზოთ პუბლიკაცია, რომელიც გადმოსცემს ჩვენს ერთ-ერთ უმთავრეს გზავნილს და ეცდება პასუხი გასცეს კითხვას: რას გვპირდება სუბსიდიარობის პრინციპი?

ბოლო ორი ათეული წლის მანძილზე სახელმწიფო ინსტიტუტებისა და მმართველობის სისტემის რეფორმების ფონზე სუბსიდიარობის იდეის გააზრება ძალზედ აქტუალურია.

თავისი შინაარსით ის ახლოს დგას CTC -ის მისიასთან და ღირებულებებთან, როგორიც არის აქტიური სამოქალაქო საზოგადოება, ქმედითი ადგილობრივი თვითმმართველობა, ადამიანის თავისუფლება და დემოკრატიული მმართველობა. სწორედ სიცოცხლისუნარიანი სამოქალაქო აქტორები და დამოუკიდებელი თვითმმართველობა ქმნიან ძლიერი სამოქალაქო საზოგადოების ეკოსისტემას, რაც, თავის მხრივ, უზრუნველყოფს საზოგადოების სამართლიან განვითარებას და დემოკრატიზაციის შეუქცევად პროცესს.

სუბსიდიარული მიდგომა ქმნის შესაძლებლობას ვუზრუნველყოთ მაღალი პასუხისმგებლობის მქონე, ავტონომიური საზოგადოების განვითარება, შევქმნათ სამოქალაქო სექტორის სიცოცხლისუნარიანობის მეტი გარანტია, წავახალისოთ საზოგადოებრივი ინიციატივები და მოქალაქეთა ჩართულობა, შევქმნათ უკეთესი საჯარო სერვისები და ვუზრუნველყოთ ადგილების განვითარება.

წარმოდგენილი პუბლიკაციის პირველი ნაწილი სუბსიდიარობის იდეის ჩასახვისა და განვითარების ისტორიას და მის მრავალმხრივ ფილოსოფიურ გააზრებას ეთმობა. მეორე ნაწილში მოცემულია პრინციპის პოლიტიკურ-სამართლებრივი ასპექტები და პრაქტიკაში გამოყენების მექანიზმები.

იმედი გვაქვს, რომ ნაშრომი თავის წვლილს შეიტანს სუბსიადიარობის იდეის უკეთ გააზრებაში და ჩვენი საზოგადოებისა თუ სახელმწიფოს მოწყობის საკითხებთან დაკავშირებული დისკუსიის პროცესში. იმედი გვაქვს, რომ პუბლიკაციით დაინტერესდებიან ადამიანები, რომლებიც აქტიურად მონაწილეობენ ან სურვილი აქვთ ჩაერთონ ქვეყნის განვითარების პოლიტიკის ფორმირების პროცესებში.

განსაკუთრებული მადლობა პუბლიკაციის ავტორებს, ზაზა ფირალიშვილს და ირაკლი კახიძეს ამ ინიციატივის გაზიარებისთვის და სტატიების მომზადებისთვის.
ასევე, დიდი მადლობა ვაკო ნაცვლიშვილს, პუბლიკაციის მომზადებაში გაწეული მხარდაჭერისთვის.

ირინა ხანთაძე
აღმასრულებელი დირექტორი

სუბსიდიარობის იდეის ისტორია

ზაზა ფირალიშვილი

შესავალი

სუბსიდიარობის იდეა თანამედროვე პოლიტიკური ფილოსოფიის ერთ-ერთ ყველაზე გავრცელებულ და, ამასთანავე, რთულ კონცეპტს წარმოადგენს. ამაში იოლად შეიძლება დავრწმუნდეთ, თუკი თანამედროვე პოლიტიკის ფილოსოფიურ ლიტერატურას თვალს გადავავლებთ. მის საწყისებს საკმაოდ შორეული ისტორიული ეპოქების რეალიებსა და ფილოსოფიურ მემკვიდრეობაში ეძიებენ, თუმცა მისი საზღვრები და გარკვეულობა შედარებით ზუსტად ბოლო საუკუნე-ნახევრის კათოლიკურ სოციალურ ფილოსოფიაში იქნა გამოკვეთილი.

თავდაპირველად თავად ცნების მნიშვნელობის შესახებ. subsidiarius ლათინურად დამხმარეს ნიშნავს. თანამედროვე პოლიტიკურ ფილოსოფიაში სუბსიდიარობის ცნებაში გადაწყვეტილებათა მიღების დონეთა დიფერენციაცია იგულისხმება და გადაწყვეტილებათა მიღების მკაცრ სუბორდინატულობას უპირისპირდება. ამ იდეის თანახმად, მაღალი დონის გაერთიანებას უნდა ჰქონდეს დამხმარე (სუბსიდიარული) და არა სუბორდინატული როლი და ის მხოლოდ იმ პრობლემებით უნდა იყოს დაკავებული, რომელთა გადაწყვეტაც ქვედა დონეთა სოლიდარობის კოორდინირებას საჭიროებს ან რომლებიც, როგორც ასეთს, მთლიანობას, ეხება.

სუბსიდიარობის იდეის თანახმად, მაღალი დონის გაერთიანებას უნდა ჰქონდეს დამხმარე (სუბსიდიარული) და არა სუბორდინატული როლი და ის მხოლოდ იმ პრობლემებით უნდა იყოს დაკავებული, რომელთა გადაწყვეტაც ქვედა დონეთა სოლიდარობის კოორდინირებას საჭიროებს.

ამდენად, არ შეიძლება ამ კონცეფციის გაიგივება „მცირე მთავრობის“ პრინციპთან. მისთვის უცხოა „დევოლუცია დევოლუციისათვის“. დაბალი დონის ერთობათა მაღალი კომპეტენცია ნიშნავს არა მაღალი დონის ერთობის კომპეტენციათა შესუსტებას, არამედ კომპეტენციათა ოპტიმალურ გადანაწილებას და მაღალი დონის ძალისხმევის მიმართვას უპირატესად ერთობის სტრატეგიული მიზნების განხორციელებაზე.

განმარტებიდანაც ჩანს, რომ ეს პრინციპი ორგანულად არის დაკავშირებული ფედერალიზმის იდეასთან, თუმცა კი, როგორც ლიტერატურაშიც

ხშირად აღნიშნავენ, მათი გაიგივება არ არის სწორი (4. თავი 6.). იდეალურ შემთხვევაში ის წარმოადგენს მეგასისტემის აგების ისეთ პრინციპს, როდესაც სისტემის ელემენტთა ავტონომიურობა მაღალი ხარისხისაა იმ ფუნქციებთან მიმართებაში, რომელთა შესრულებაც მათ უკეთ ძალუძთ, რითაც თავად სისტემა იძენს დამატებით „ენერგიას" ელემენტთა სოლიდარობის ფორმალური გარემოს შესაქმნელად და ერთიანი სტრატეგიული ამოცანების გადასაწყვეტად. ამდენად, სუბსიდიარობა, არ უნდა იქნას გაგებული მხოლოდ როგორც პირადი ინტერესების მაქსიმალური განხორციელების საშუალება (9. გვ.47). იგულისხმება, რომ საუკეთესო ვითარება ყალიბდება მაშინ, როდესაც საქმე გვაქვს ყველა სოციალური დონის ინტერესთა შორის კონსენსუსთან და რომ კომპეტენციათა დელეგირება სხვადასხვა დონეებს შორის განისაზღვრება კონსენსუსით და არა რომელიმე დონის ინტერესთა პრიმატით და, ამავე დროს, არა მხოლოდ არ სუსტდება, არამედ ძლიერდება სისტემის მაღალი დონის ერთობათა და თავად მეგასისტემის, როგორც ასეთის, კომპეტენცია იმ ამოცანების გადასაწყვეტად, რომელთა გადაჭრაც მხოლოდ მის დონეზეა შესაძლებელი.

იდეალურ შემთხვევაში სუბსიდიარობა წარმოადგენს მეგასისტემის აგების ისეთ პრინციპს, როდესაც სისტემის ელემენტთა ავტონომიურობა მაღალი ხარისხისაა იმ ფუნქციებთან მიმართებაში, რომელთა შესრულებაც მათ უკეთ ძალუძთ.

ამასთან, უნდა ითქვას, რომ რეალურ პოლიტიკურ თუ საზოგადოებრივ გარემოში განხორციელებისას სუბსიდიარობის პრინციპი იოლად შეიძლება იქცეს მცირე მთავრობის კონცეფციის განხორციელების ტენდენციად (იხ.16. გვ.8). ამ უკანასკნელისაგან განსხვავებით, ეს პრინციპი არ გამორიცხავს მაღალი დონის ერთობის დაბალი დონის გაერთიანებათა ფუნქციონირებაში ჩარევას, თუ ეს უკანასკნელი მის ინტერესებსა და პრინციპებს ეწინააღმდეგება.

უნდა შევნიშნოთ, რომ ყველა შემთხვევაში სუბსიდიარობის პრინციპის განხორციელება გულისხმობს გარკვეულ ინტერესთა მატარებელ ინდივიდს და ამგვარ ინდივიდთა სხვადასხვა დონის გაერთიანებებს, რომლებიც თავისი სოციალური, ეკონომიკური თუ კულტურული ინტერესების დაკმაყოფილებას ეძიებენ არა მხოლოდ ინდივიდთა საყოველთაო უნიტარულ გაერთიანებაში, არამედ გადაწყვეტილების მიღების დონეთა

დიფერენციაციის გზით, და, ამავე დროს, მათთვის მაღალი დონის გაერთიანებათა ინტერესები ისეთივე ორგანულია, როგორც საკუთარი. ამ პრინციპისათვის ინდივიდუალური ინტერესები ისეთივე მნიშვნელოვან წანამძღვარს წარმოადგენს, როგორც – ერთიანობათა ინტერესები და მისი განხორციელება ამ ინტერესთა ბალანსის წერტილის მოძებნას გულისხმობს. მეგასისტემის ფუნქციონირება უნდა განისაზღვრებოდეს არა მხოლოდ ზემოდან ქვემოთ, არამედ ქვემოდან ზემოთაც. ამიტომაც შეიძლება ვისაუბროთ სუბსიდიარობის პრინციპზე ავტორიტარული მმართველობის დროსაც, როდესაც დაბალი დონის ინტერესთა შორის უგულებელყოფილია ზოგადი პოლიტიკური ან იდეოლოგიური ინტერესები, მაგრამ გათვალისწინებულია ეკონომიკური, კულტურული და სხვა. ტოტალიტარული მმართველობის შემთხვევაში დაბალი დონის გაერთიანებები ახდენენ მაღალი დონის ინტერესთა თითქმის სრულ რეგენერაციას და იმ ფორმების იმიტირებას, რომლებსაც მაღალი დონე გამოიმუშავებს. მეგასისტემა თავად განსაზღვრავს, რა არის დაბალი დონის ინტერესები და რა – არა. ამდენად, ტოტალიტარიზმი არ უშვებს, რომ დაბალი დონის გაერთიანებამ თავისი პოლიტიკური და ეკონომიკური ინტერესების არტიკულაცია განახორციელოს. მისი მიზანია სტაბილურობის შესანარჩუნებლად სპონტანურად თუ კანონზომიერად გაჩენილ ინტერესთა ჩაქრობა და თავისი მიზანდასახულობის საწინააღმდეგო შედეგს – არამდგრად რეპრესიების ამა თუ იმ ხარისხზე დამყარებულ სისტემას იღებს. ამ დროს ბატონობს საზრისის მონოპოლიის პრინციპი და ქვედა დონეების კომპეტენცია გადაწყვეტილებების მიღებაში მინიმუმამდეა დაყვანილი. სუვერენიტეტი მხოლოდ უმაღლეს დონეს ახასიათებს. როგორც ვთქვით, დაბალი დონე, უმალ, იმიტირებას ახდენს გადაწყვეტილებების მიღებისა და ქაოსის საფრთხეზე აპელირებით იმიტირების ფარგლებიდან გასვლა საფრთხედაც აღიქმება. საზოგადოების სტრუქტურირება ხდება მთლიანად ზევიდან ქვევით.

შემდგომი ისტორიული ექსკურსი საშუალებას მოგვცემს, დავინახოთ, თუ როგორ მოქმედებს ამ პრინციპის მსოფლმხედველობრივი თუ პოლიტიკური წანამძღვრები და პირველ მიახლოებაში მაინც დავინახოთ კონცეფციათა თუ ისტორიულ ფაქტთა იმ მრავალფეროვნების ნაწილი, რომელშიც ეს იდეა დღემდე მწიფდებოდა. ჩვენ დავინახავთ ამ პრინციპის მოქმედებას ისეთ განსხვავებულ სფეროებში, როგორიცაა შიდასახელმწიფოებრივი პოლიტიკური და ეკონომიკური ცხოვრება და სახელმწიფოთაშორისი გაერთიანებები. ეს იდეა საშუალებას მოგვცემს, აღმოვაჩინოთ საერთო ზოგადი პრინციპები არისტოტელესა და თომა

აქვინელის პოლიტიკურ ფილოსოფიასა და რომის იმპერიისა თუ ათენის კავშირთა მართვის პრინციპებს შორის, ალთუზიუსისა და კათოლიკური სოციალური დოქტრინის პროდუქტებსა და ევროკავშირის პრინციპების შემუშავების პროცესს შორის. ყველა ამ მაგალითში ლაპარაკია ერთსა და იმავე პრინციპის მრავალსახეობაზე და არა ერთმანეთისათვის უცხო ფენომენებზე. ამ პრინციპს აღმოვაჩენთ როგორც ადამიანის ზნეობრივი და მატერიალური მიზნების განხორციელებისას, ისე ისტორიულად ჩამოყალიბებული პოლიტიკური და კულტურული მთლიანობების სტაბილური განვითარების ადმინისტრაციული ტექნოლოგიებით უზრუნველყოფაში.

რა თქმა უნდა, სუბსიდიარობა შეიძლება გავიაზროთ, როგორც თავისუფალი ნების პროდუქტი, როგორც შედეგი იმგვარი ადამიანური „მასალისა", რომლისთვისაც ეგზისტენციალურადაა აუცილებელი გადაწყვეტილების მიმღები ინსტანციებისა და ინსტიტუციების „სიახლოვე" მის პერსონალურ არსებობასთან; რომლისთვისაც თავისუფალი ნება უშუალოდ და ორგანულად არის დაკავშირებული ამ ნების ორ მთავარ ფორმალურ პირობასთან: საკუთარი გადაწყვეტილების გამო პასუხისმგებლობასთან და სხვა თავისუფალ ადამიანებთან თანამშრომლობასთან. იგულისხმება ინდივიდი, რომელიც, როგორც სოციალური არსება, ვერ ხორციელდება გადაწყვეტილების მიმღები ინსტანციების თავისუფალი დივერსიფიკაციის გარეშე. ამ უკანასკნელის პირობით იქმნება მისი, როგორც თავისუფალი ნების მატარებელი არსების, ეგზისტენციალური გარემო. ამასთან, როგორც ვთქვით, რეალურ ისტორიულ გარემოებებში გვხვდება იმ ინტერესთა სპექტრის შეზღუდვის სხვადასხვა შემთხვევასთან, რომელზეც კი შეიძლება თავისუფალი ნება ვრცელდებოდეს. ყველაფერს რომ თავი დავანებოთ, დაბალმა დონემ არ შეიძლება მიიღოს ისეთი გადაწყვეტილება, რომლის შედეგების მეგასისტემის სხვა ერთობებსა და თავად მეგასისტემაზეც უარყოფით გავლენას იქონიებს. სუბსიდიარობა არ გულისხმობს მეგასისტემების კომპეტენციის შემცირებისაკენ მიზანდასახულ და

სუბსიდიარობა შეიძლება გავიაზროთ, როგორც თავისუფალი ნების პროდუქტი, როგორც შედეგი იმგვარი ადამიანური „მასალისა", რომლისთვისაც ეგზისტენციალურადაა აუცილებელი გადაწყვეტილების მიმღები ინსტანციებისა და ინსტიტუციების „სიახლოვე" მის პერსონალურ არსებობასთან; რომლისთვისაც თავისუფალი ნება უშუალოდ და ორგანულად არის დაკავშირებული ამ ნების ორ მთავარ ფორმალურ პირობასთან: საკუთარი გადაწყვეტილების გამო პასუხისმგებლობასთან და სხვა თავისუფალ ადამიანებთან თანამშრომლობასთან.

სისტემატურ სვლას, ე.წ. დევოლუციას დევოლუციისათვის, როგორც ეს ძალზე ხშირად მცირე მთავრობის ლიბერალური იდეის შემთხვევაშია.

სუბსიდიარობის პრინციპი ისტორიულად ყალიბდება, როგორც, ეკონომიკური თვალსაზრისით, სტაბილური და განვითარებადი პოლიტიკური და ეკონომიკური გარემოს შექმნის პრინციპი და არა როგორც იდეოლოგიური დოქტრინა. შეჯამების სახით რომ ვთქვათ, ის, უმალ, მეგასისტემების ოპტიმალური ფუნქციონირების ფორმალურ პრინციპს წარმოადგენს.

იდეის წანამძღვრები ანტიკურ სამყაროში

საზოგადოების ორგანიზების, თავისუფალი ინდივიდისა და დემოკრატიის თემებზე პირველი ფილოსოფიური რეფლექსიები ძველ ბერძნულ სამყაროში გვხვდება და სუბსიდიარობის იდეის საწყისებიც იქ უნდა ვეძიოთ. იდეის წანამძღვრების ძიებას, როგორც წესი, არისტოტელედან იწყებენ და ჩვენც არ დავარღვევთ ამ ტრადიციას. ამასთან, ისიც უნდა ვთქვათ, რომ არისტოტელეს თვალსაზრისი ყალიბდება როგორც ერთგვარი ანტიპოდი მისი დიდი მასწავლებლის, პლატონის შეხედულებებისა იდეალური სახელმწიფოს შესახებ. ამ თემას ეს უკანასკნელი ეხება დიალოგებში – „სახელმწიფო“, „კანონები“ და, ფრაგმენტულად, სხვა ტექსტებშიც.

ძალზე მოკლედ აღვწეროთ იდეალური სახელმწიფოს პლატონური მოდელი. სახელმწიფომ ადამიანები უზენაესი სიკეთისათვის უნდა აღზარდოს, რაც პლატონისათვის ზეგრძნობად ჭეშმარიტებასთან ზიარებას ნიშნავს. მისთვის საზოგადოება უნდა შედგებოდეს სამი ფენისაგან: მმართველები (ე.წ. არქონტები), მცველები და მესამე ფენა, დემოსი, რომელიც სამეურნეო ფუნქციას ასრულებს: ხელოსნები, ვაჭრები და სხვ. მთავარი როლი ენიჭებათ მმართველებს, რომლებიც ამ მიმართულებით საგანგებო ფილოსოფიურ განათლებას ფლობენ და უზენაეს ჭეშმარიტებას არიან ზიარებული (3. წიგნი 6). ისინი მთლიანად უნდა განსაზღვრავდნენ დანარჩენი ორი ფენის ცხოვრებას. მათი ყველა გადაწყვეტილება საზოგადოებრივი ცხოვრების უმაღლეს მიზანდასახულებებიდან გამომდინარეობს და დაბალი ფენებისათვის შესაძლოა აღუქმელი დარჩეს. რაც შეეხება დაბალ ფენებს, მათთვის ჭეშმარიტების მხოლოდ აჩრდილია ხელმისაწვდომი ამა თუ იმ სფეროში დახელოვნებისა თუ სახალხო რელიგიური წარმოდგენების სახით. გადაწყვეტილებათა მიღების უნარი

მათ მხოლოდ იმდენად მიეწერებათ, რამდენადაც მთლიანად რჩებიან არქონტთა მიერ განსაზღვრულ ფარგლებში. მცველები და დემოსი თავის კომპეტენციას მხოლოდ თავისი ფუნქციის ფარგლებში ფლობენ (2. 124).

როგორც ვხედავთ, პლატონთან გვაქვს ის, რასაც რეალურ პოლიტიკურ საზოგადოებრივ ვითარებაში საზრისის მონოპოლიის პრინციპს უწოდებენ. ამგვარ ტოტალიტარულ მოდელში მთლიანად გამოირიცხება გადაწყვეტილებათა მიღების განსხვავებული დონეები და, მითუმეტეს, გამოირიცხება ქვედა დონის ერთობათა უნარი უნიკალურ სიტუაციაში უნიკალური გადაწყვეტილებები მიიღონ, თუნდაც ეს არ საჭიროებდეს სხვა ერთობებთან თანამშრომლობას.

პლატონი იმასაც აღიარებს, რომ ამგვარი მოდელის ჩამოყალიბება ერთგვარ ძალადობას გულისხმობს, მაგრამ დარწმუნებულია, რომ ჩამოყალიბების შემდეგ სისტემა ადამიანებისათვის იმდენად ბუნებრივი აღმოჩნდება, რომ შემდგომში თავისთავად განაგრძობს არსებობას (იქვე). არსებითად, ეს ის რწმენაა, რომელიც ახასიათებდათ საფრანგეთისა და რუსეთის რევოლუციათა ბელადებს და რაც რეპრესიების იდეოლოგიურ წანამძღვრად იქცა. თეორიულად „გათვლადი“ იდეალური სოციალური წესრიგის ილუზია რეალურ ისტორიულ გარემოებებში ახალი და ახალი მსხვერპლშეწირვის სინონიმურ ფენომენად იქცა, რაც თავისთავად საჭიროებს სისხლიან თუ უსისხლო რეპრესიებს.

მიმანიშნებელია დემოკრატიის მიმართ პლატონის დამოკიდებულება. მისთვის სრული და ყოვლისმომცველი დემოკრატიის პირობებში გადაწყვეტილებათა მიღებასა და თავისი ბედის მართვაში შეიძლება ჩართული აღმოჩნდნენ ის ადამიანებიც, რომლებიც არ ფლობენ უზენაესი სიკეთის შესახებ ცოდნას და შესაბამისად, არ იციან, თუ როგორ უნდა ემსახურონ მას. ამან კი შეიძლება ხელი შეუშალოს სახელმწიფოებრივი ცხოვრების უზენაესი მიზნისაკენ სვლას (ამ თემაზე შეგიძლიათ იხილოთ 3. წიგნი 8, აგრეთვე, 19. გვ.218-223).

რაც შეეხება არისტოტელეს, მისთვის საზოგადოებრივი ცხოვრება ისე უნდა იქნას ორგანიზებული, რომ ყოველ ცალკეულ ადამიანს უზენაეს სიკეთესთან და მატერიალურ სიკეთეებთან არა მხოლოდ პასიური ზიარების, არამედ ამგვარი ზიარებისათვის ზრუნვის საშუალებაც ჰქონდეს. ცხადია, ასეთი დამოკიდებულება გამორიცხავს არსებობას რომელიმე

საზოგადოებრივი ფენისა, რომელსაც სხვების ცხოვრების განსაზღვრის უზენაესი კომპეტენცია მიეწერება. ეგზისტენციალური გარემო უნდა იძლეოდეს იმის საშუალებას, რომ ადამიანი, როგორც თავისუფალი ნების მქონე პოლიტიკური ცხოველი, უმაღლესი შესაძლო სიკეთისაკენ თავად წარმართავდეს თავის ცხოვრებას. ამ თემას ის თავისი „პოლიტიკის" მეორე ნაწილში ეხება.

არისტოტელე საუბრობს სოციალური ორგანიზაციის იმგვარ მოდელზე, რომელშიც ინდივიდები მიეკუთვნებიან ჯგუფებს (სამეურნეო გაერთიანებები, ოჯახი, სოფელი, პოლისი), ხოლო ეს ჯგუფები ქმნიან სახელმწიფოს. ცალკეულ ადამიანს არ ძალუძს თავისი მოთხოვნილებების დაკმაყოფილება. ყოველი ჯგუფი პასუხობს ინდივიდების გარკვეულ მოთხოვნებს. ხოლო თუ რჩება ისეთი რამ, რითი უზრუნველყოფაც ჯგუფს არ ძალუძს, ამის კომპენსირება უნდა მოხდეს მეორე საფეხურის გაერთიანების მიერ. ასე უნდა განისაზღვროს საზოგადოებრივი ცხოვრების დინამიკაც და მექანიზმებიც. ამასთან, გაერთიანებათა უფრო მაღალ დონეებს აქვთ ამოცანები, რომელთა გადაჭრაც დაბალ დონეზე შეუძლებელია.

ადამიანს უკვე ბუნებრივად მიეწერება ცხოვრების სოციალური ფორმებისადმი მიდრეკილება. მან თავისი მოღვაწეობის სრულყოფილებას მხოლოდ სხვებთან თანაარსებობით შეიძლება მიაღწიოს. ამგვარი თანაარსებობის ძირითადი და ბუნებრივი ფორმაა ოჯახი. ამ უკანასკნელის ბედი მთლიანად ოჯახის წევრთა მიერ განისაზღვრება და მის ცხოვრებაშიც სახელმწიფო არ შეიძლება ერეოდეს – განსხვავებით პლატონისაგან, რომლის აზრითაც სახელმწიფო თავიდანვე უნდა ერეოდეს ყოველი ცალკეული ოჯახის საქმეებში და ყოველ ინდივიდს მისთვის ყველაზე შესაბამის პარტნიორს უნდა ურჩევდეს.

არისტოტელესათვის ადამიანთა ერთობის ყველაზე სრულყოფილი ფორმა მაინც სახელმწიფოა (19. გვ. 297; აგრეთვე 1. წიგნი1. I და II თავები). მას მხოლოდ სახელმწიფოში ძალუძს თავისი ზნეობრივი სიქველის განვითარება და ინტერესების სრულყოფილი დაკმაყოფილება. ამიტომაც, თუნდაც სახელმწიფოს წარმოშობას ყოველთვის საფუძვლად ედო პრაქტიკული და უტილიტარული წანამძღვრები, იგი თავისი არსით წარმოადგენს იმ უმაღლესი სიკეთის გამოვლინებას, რომელიც კი მოღვაწე ადამიანისათვის არის შესაძლებელი.

არისტოტელეს ამ ნააზრევით, როგორც გერმანელი მკვლევარი დ. დიტრიხი ამბობს, საფუძველი ედება სუბსიდიარობის პრინციპის იდეურ წანამძღვრებს (6),

ანტიკური პოლიტიკური სამყარო

მოკლედ მიმოვიხილოთ, პოლიტიკური თვალსაზრისით თუ როგორ იკვეთებოდა სუბსიდიარობის პრინციპის წანამძღვრები ბერძნულ და რომაულ სამყაროებში, სამოქალაქო ცხოვრების მაღალი კულტურა რომ ახასიათებდათ. გავიხსენოთ, ანტიკურ სამყაროში თუ როგორ ყალიბდებოდა ქალაქების პოლიტიკური კავშირები, მიუხედავად იმისა, ნებაყოფლობითი იყო ეს კავშირები თუ – არა.

დავიწყოთ საბერძნეთიდან. ძვ წ.ა. მეხუთე საუკუნეში იქმნება ე.წ. დელოსის კავშირი (სიმახია), ე.წ. ათენის პირველი საზღვაო კავშირი (20.გვ. 218). იგი შეიქმნა სპარსელების წინააღმდეგ საბრძოლველად. ბერძნები მიზნად ისახავდნენ სპარსელებზე შურისძიებას საბერძნეთში შემოჭრის გამო და მათ მიერ დაპყრობილი ბერძნული ქალაქების გათავისუფლებას. შეიქმნა სამოკავშირეო ხაზინა, რომელსაც ათენელების მიერ არჩეული ათი პირი განაგებდა. თავად ხაზინა კუნძულ დელოსზე იყო განთავსებული.

მას შემდეგ, რაც კავშირმა სამხედრო წარმატებებს მიაღწია, აშკარა გახდა ათენელების სურვილი კავშირში გაერთიანებული ქალაქები თავის პროტექტორატში მოექცია. 454 წლისათვის კავშირი 208 ნებაყოფლობით და იძულებით წევრს აერთიანებდა. ყოველ წევრს ერთი ხმის უფლება ჰქონდა. ამავე დროს, მიღებულ იქნა გადაწყვეტილება, რომ გაერთიანების წევრებს კავშირისათვის გემების მიწოდების ნაცვლად საერთო ხაზინაში ფული შეეტანათ. მოკავშირეები ძირითადად ხალისით შეხვდნენ ამ გადაწყვეტილებას, თუმცა, როგორც შემდგომში აღმოჩნდა, ეს გარემოება ზრდიდა ათენის გავლენას სხვა ქალაქ სახელმწიფოებზე.

შემდგომ მოვლენებს ხშირად ათენის იმპერიის შექმნის მცდელობას უწოდებენ. გახშირდა შემთხვევები, როდესაც ათენელები ძალით ცდილობდნენ შესატანის ამოღებას, ხოლო დაუმორჩილებლებს სჯიდნენ და ურჩებს ძალის გამოყენებით იქვემდებარებდნენ. საბოლოოდ ხაზინა დელოსიდან ათენში იქნა გადატანილი და ფაქტობრივად აღმოჩნდა, რომ

მოკავშირეები ათენს უხდიდნენ გადასახადს. ათენელების ძალისხმევით მოკავშირეთა სინედრიონი გაუქმებულ იქნა.

გაჩნდა იმის ნიშნები, რომ კავშირი არსებითად ათენის საზღვაო სახელმწიფოდ ჩამოყალიბდებოდა. ათენელებმა ჩარევა დაიწყეს მოკავშირეთა საშინაო საქმეებში. ბევრ მათგანში გარნიზონები განათავსეს. მნიშვნელოვანი სადაო საქმეების გადასაწყვეტად ათენში იწვევდნენ და ა.შ. ყოველივე ამან მოკავშირეთა შორის მკვეთრი უკმაყოფილება გამოიწვია და, მიუხედავად იმისა, რომ ათენმა რიგ შემთხვევებში სამხედრო ძალასაც მიმართა კავშირის შესანარჩუნებლად, ეს უკანასკნელი დაიშალა. საერთო საგარეო საფრთხე არ აღმოჩნდა საკმარისი არგუმენტი მის შესანარჩუნებლად.

ძვ.წა. მეოთხე საუკუნეში იქმნება ათენის მეორე საზღვაო კავშირი (20. გვ. 395). სამოკავშირეო ხელშეკრულების თანახმად ათენი უარს ამბობდა, მოკავშირეთა საშინაო საქმეებში ჩარეულიყო, მაგრამ როგორც კი პოლიტიკურმა გარემოებებმა ამის საშუალება მისცა, ათენის იმპერიულმა მისწრაფებებმა და მოკავშირეთა სრული დამორჩილების მცდელობამ კვლავ თავი იჩინა. ათენელები კვლავ ცდილობდნენ არა მხოლოდ კავშირის ფინანსების, არამედ, რასაც მოკავშირეები არანაკლებ მტკივნეულად განიცდიდნენ, განსაკუთრებით სერიოზული საქმეების გადმოტანას ათენის სასამართლოში და ამით თავისი პრიორიტეტის განმტკიცებას.

სამართლის წარმოებაში სუვერენიტეტის დაკარგვა ბერძნული პოლისებისათვის არანაკლებ მტკივნეული იყო, ვიდრე ათენის მიერ კავშირის ფინანსების დაუფლება. მოკავშირეები თანახმა იყვნენ, კავშირის ინტერესებისათვის ეღიარებინათ ათენის სამხედრო და პოლიტიკური უპირატესობა, მაგრამ სამართალწარმოება ბერძნული პოლისების ცხოვრებაში თავისუფალ სამოქალაქო ცხოვრებას განასახიერებდა და ბერძენი მოქალაქის იდენტობის მნიშვნელოვან ფორმას წარმოადგენდა. მასზე უარის თქმა საზოგადოებრივ სიმწიფესა და ღირსებაზე უარის თქმის ტოლფასი იყო და ბერძნულ ქალაქს რომელიმე არაელინური აღმოსავლური პროვინციის მდგომარეობაში აყენებდა. პოლიტიკური გაერთიანების პროცესი საშინაო საქმეებში სუვერენიტეტის დაკარგვის ტოლფასი გახდა და საბოლოოდ, მეორე კავშირიც დაიშალა.

სწორედ კომპეტენციათა გადანაწილების პრინციპის დაუცველობამ შეუშალა ხელი ათენს, რომ პოლიტიკურად გაეერთიანებინა ბერძნული პო-

ლისები, თუმცა კი პოლიტიკური კავშირის აუცილებლობა საერთო საფრთხეთა გამო აშკარა იყო.

აქ საინტერესოა პარალელი იტალიის ფედერაციასთან. ცნობილია, რომ ფედერაციას ნებაყოფლობით იტალიკების მხოლოდ ნაწილი მიუერთდა. ტერიტორიული ერთეულები იმთავითვე აღიარებდნენ რომის არა მხოლოდ სამხედრო, არამედ პოლიტიკურ უპირატესობასაც. ამასთან, მიუხედავად აშკარა სამხედრო უპირატესობისა, რომის მმართველებმა იტალიკების დიდი ნაწილი ჩააყენეს არა ქვეშევრდომების, არამედ მოკავშირეების მდგომარეობაში შეზღუდული სამხედრო და საგარეო-პოლიტიკური კომპეტენციით.

რომაული ხელისუფლების დამოკიდებულება იტალიის ტერიტორიული ერთეულების მიმართ განსხვავებული იყო. გამოყოფენ ამგვარი დამოკიდებულების ექვს საფეხურს. თითოეული საფეხური გამოხატავს არა მხოლოდ ერთეულის უფლებრივ მდგომარეობას, არამედ მათი მოქალაქეების უფლებებსაც. შესაბამისად, იტალიის თავისუფალი მოსახლეობა შემდეგ კატეგორიებად იყოფოდა (22. მეოთხე თავი. გვ. 138 – 140):

1. რომის მოქალაქეები და იმ კოლონიების მოსახლეობა, რომლებსაც რომი თავისი მოქალაქეების დასასახლებლად ქმნიდა. ეს იყო მოსახლეობის ყველაზე მეტი უფლებებით აღჭურვილი ნაწილი. ისინი მონაწილეობდნენ სახალხო კრებებში, კომისიების მუშაობაში და არჩეული შეიძლება ყოფილიყვნენ ნებისმიერ თანამდებობაზე. ამასთანავე, რომი უკვე იმპერიის ჩამოყალიბების პირველივე საუკუნეებში აღმოჩნდა ადმინისტრაციული სირთულეების წინაშე. საიმისოდ, რომ კოლონიების მართვა გამარტივებულიყო ძვ. წ.ა. მეოთხე საუკუნიდან მათ მიეცათ თვითმმართველობის უფლება. კოლონიებში ჩნდება მაგისტრატები(25) და ადგილობრივი სენატი და ა.შ. არსებითად, ხდება რომის მმართველობითი სისტემის კოპირება ადგილობრივ დონეზე.

2. მუნიციპიები, რომელთა მოსახლეობაც რომის მოქალაქეთა სრული უფლებებით სარგებლობდა civitates cum suffragio. მათი თვითმმართველობა რომის მართვის ანალოგიურად წარიმართებოდა. მუნიციპიებს ჰქონდათ სენატი, კომიციები, მაგისტრატები და ა.შ.

3. იმ დასახლებების მოსახლეობა, რომლებსაც ხმის მიცემის უფლება არ ჰქონდათ (civitates sine suffragio), თუმცა კი რომის კანონმდებლობის

მხრიდან დაცვით იყვნენ უზრუნველყოფილი. ჰქონდათ თვითმმართველობა, თუმცა შემდგომში მათი სტატუსი civitates sine suffragio – დონემდე იქნა ამაღლებული და რომის მოქალაქეთა სრული უფლებებით სარგებლობდნენ და მათი თვითმმართველობა შენარჩუნებულ იქნა.

4. ე.წ. ლათინური კოლონიები, რომელთა მოსახლეობასაც მხოლოდ იმ შემთხვევაში ენიჭებოდათ რომის მოქალაქეთა უფლებები, თუ რომში გადასახლდებოდნენ. თვითმმართველობა ამ ტერიტორიულ ერთეულებსაც ჰქონდათ.

5. ყველაზე მრავალრიცხოვანები იყვნენ ე.წ. მოკავშირეები. ისინი განსხვავდებოდნენ მათთან დადებული ხელშეკრულების ხასიათით. ისინი ინარჩუნებდნენ სახელმწიფოებრივ დამოუკიდებლობას, თუმცა არ ჰქონდათ დამოუკიდებელი საგარეო პოლიტიკის წარმოების უფლება.

6. ყველაზე უუფლებო ე.წ. ქვეშევრდომები, ან, უფრო სწორად, ე.წ. დანებებულები (dediticii). მათ არ გააჩნდათ სუვერენიტეტის რაიმე ხარისხი და მთლიანად ცენტრის მიერ იმართებოდნენ. ამდენად, ისინი არ წარმოადგენდნენ იტალიის ფედერაციის ამა თუ იმ ხარისხით რაიმე უფლებების მატარებელ წევრებს. ასეთი ერთეულების ოდენობა განსაკუთრებით იტალიის ტერიტორიაზე ჰანიბალის შეჭრის შემდეგ (ძვ.წ.ა. 218-201 წლები) გაიზარდა. მათ შეემატნენ ისინი, ვინც კართაგენელთა მხარეს გადავიდა.

სხვაგვარად რომ ვთქვათ, ტერიტორიულ ერთეულებს (მეექვსე კატეგორიის გამოკლებით) გარკვეული კომპეტენციები ენიჭებოდა ისე, რომ ამას რომის, რაც იგივეა, იტალიის ფედერაციის ინტერესები არ შეელახა. ასე ყალიბდებოდა იმპერიის, როგორც მეგასისტემის ფუნქციონირების პრინციპები.

იტალიის გარეთ დაპყრობილი ტერიტორიები იმყოფებოდნენ სენატის ან იმპერატორის პირდაპირი მმართველობის ქვეშ. მათი თვითმმართველობის ხარისხი განსხვავებული იყო, თუმცა ისინი ყველა შემთხვევაში სარგებლობდნენ სამართალწარმოების, რელიგიური თუ კულტურული ავტონომიის აზრით და ეს ჩვენს მიერ ქვემოთ მოყვანილი სახარებისეული ეპიზოდიდანაც ჩანს.

იმპერიის მართვის ეს ტექნოლოგია მის სტაბილურობას განაპირობებდა. თუმცა, არანაკლებ მნიშვნელოვანი იყო ის გარემოება, რომ იტა-

ლიის მოსახლეობის უდიდესი ნაწილი ე.წ. თავისუფალ მოქალაქეებს წარმოადგენდა და ადმინისტრირების ფორმაც ამ თავისუფლებათა მიხედვით დგინდებოდა, განსხვავებით, ვთქვათ, გვიანდელი რუსული იმპერიისაგან. რუსული აბსოლუტიზმი გამორიცხავდა ტერიტორიული ერთეულების რაიმე პოლიტიკურ უფლებებს. მეფე იყო არა მხოლოდ აბსოლუტური ძალაუფლების მქონე და აბსოლუტური მესაკუთრე, არამედ აბსოლუტური კომპეტენციის მქონეც, იმდენად, რომ, როგორც რუსი ისტორიკოსი ნიკოლაი კარამზინი წერდა, უფრო იოლი წარმოსადგენი იყო რუსეთი მოსახლეობის გარეშე, ვიდრე – უმეფოდ (21).

მოკლედ რომ ვთქვათ, რომი არ ცდილობდა, პერიფერიების აბსოლუტურ პოლიტიკურ, ეკონომიკურ თუ კულტურულ დაქვემდებარებაში მოქცევას. განსხვავებულ კულტურულ-რელიგიურ გარემოში რომი არ ცდილობს იდეოლოგიურ ექსპანსიას. რომაული სამართლებრივი სისტემის ანონიმური და ჩვენ ვიტყოდით, პროტოსეკულარული, რელიგიური მატრიცისაგან მაქსიმალურად თავისუფალი ხასიათი დაპყრობილი ხალხების კულტურულ და რელიგიურ თვითმყოფადობას ხელუხლებლად ტოვებდა.

იმპერიაში შემავალი ხალხებისათვის ავგუსტუსის შემდეგ გამეფებული იმპერატორის კულტიც კი, უმალ, ნომინალური იყო და პოლიტიკური ლოიალობის დემონსტრირებას ნიშნავდა, ვიდრე – კულტურულ-რელიგიურისა. ცენტრი ინარჩუნებდა გარკვეულ ზღვარს, რომელსაც ის არ აბიჯებდა და ეს ყველაზე კარგად პილატესთან მაცხოვრის წარდგომის სცენაში ჩანს. რომის წარმომადგენელი პილატე ხელებს იბანს, როგორც კი ებრაული სინედრიონის წარმომადგენლები ცენტრისთვის ხელშეუხებელ რელიგიურ პრინციპზე აგებენ თავის არგუმენტაციას. ეს სფერო არ იყო რომის საქმე. იესო არ არის რომის მოქალაქე და რომის სამართლებრივი ნორმები მას ვერ დაიცავს, რადგან, საქმე შეეხება იმ ვითარებებს, რომელსაც იმპერია არ უნდა შეეხოს.

აქ კარგად ჩანს პოლიტიკური თვალსაზრისის პრიმატი რელიგიურზე – იმპერია მომთმენია, სანამ იუდეველი აღიარებს მის პოლიტიკური ნებას და უარს ამბობს იდეოლოგიურ ექსპანსიაზე, უარს ამბობს ჩაერიოს შიდაიუდეველურ კამათში ჭეშმარიტების თაობაზე. მაგრამ იგივე იმპერია ულმობელია, როდესაც იუდეველური ჭეშმარიტება პოლიტიკური კონცეპტის სახეს იღებს და დაუნდობლად თრგუნავს იუდეველთა აჯანყებებს. საქმე იერუსალიმის ტაძრის დანგრევამდეც მიდის.

ჩვენი განხილვის საგნისათვის საინტერესოა რომის სამოქალაქო ცხოვრების კიდევ ერთი მხარე. საქმე ეხება რომის საზოგადოების თვითორგანიზების ისეთ ფორმას, რომელსაც კოლეგიებს უწოდებდნენ (collegium, sodalicium). ისინი ჩნდება რომის ისტორიის დასაბამშივე და განსაკუთრებულად განვითარებულ და არტიკულირებულ სახეს იმპერიის დროს აღწევს. ეს იყო ერთი და იმავე პროფესიის ან მიზანდასახულების მქონე ადამიანების გაერთიანება. მისი წევრების ოდენობა არ უნდა ყოფილიყო სამზე ნაკლები. სამართლებრივი თვალსაზრისით არსებობდა ნებადართული და ნებადაურთველი კოლეგიები. პირველთა ლეგალიზება მოხდა იმპერიის ეპოქაში. საინტერესოა, რომ პატრონის ნებართვის შემთხვევაში, კოლეგიის წევრი შეიძლებოდა მონაც ყოფილიყო.

ამგვარ გაერთიანებებს ჰქონდათ თავისი თავშეყრის ადგილები, წევრები იხდიდნენ გადასახადებს, ირჩევდნენ თანამდებობის პირებს, ჰყავდათ მფარველი ღვთაება და გავლენიანი მფარველი დიდებულთა წრიდან.

კოლეგიებმა განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინეს იმპერიის ეპოქაში, როდესაც საჯარო პოლიტიკური ცხოვრება თანდათან გაქრა და მათი პოლიტიკური როლი განსაკუთრებით საგრძნობი იყო იტალიურ და პროვინციულ მუნიციპიებში. ყოველდღიურ ცხოვრებაში კოლეგიები თამაშობდნენ ერთგვარი კლუბების როლს, სადაც წევრები გასართობად თუ გარკვეული საკითხების განსახილველად იყრიდნენ თავს (23).

მათ შეეძლოთ, ჰქონოდათ წესდება იმ პირობით, რომ ეს უკანასკნელი რომის კანონმდებლობასთან ყოფილიყო თანხმობაში. ამასთან, თუ საწყის ეტაპზე კოლეგიები განიხილებოდა, როგორც ცალკეულ პირთა ერთობა და ამ ერთობას საერთო ქონება არ მიეწერებოდა, რესპუბლიკური პერიოდის დასასრულისათვის ეს გაერთიანებები სულ უფრო და უფრო ხშირად განიხილება იურიდიულ პირებად თავისი საერთო საკუთრებით და დასაშვები ხდება ამ ქონების განუყოფლობის პრინციპის შეტანა მათ წესდებებში.

ანალოგიური ძვრები ხდება რომის სახელმწიფოს შემადგენლობაში შესული იმ ტერიტორიული ერთეულების მიმართ, რომლებსაც თვითმმართველობა შეუნარჩუნდათ: იგულისხმება ის საქალაქო თემები და მუნიციპიები, რომლებიც ადრე დამოუკიდებელ სახელმწიფოებს წარმოადგენდა (civitates liberae) და რომელთა წარმომადგენლებსაც მიენიჭათ რომის მოქალაქეობა და სახელმწიფოში იქნენ ინკორპორირებულნი.

თვითმმართველობასთან ერთად მათ სამეურნეო დამოუკიდებლობაც მიენიჭათ. ხშირად ასეთები წარმოადგენდნენ დიდ ქალაქებს თავისი დიდი და რთული სამეურნეო ცხოვრებით. ზოგ შემთხვევაში საერთო სახელმწიფოებრივ სამეურნეო ცხოვრებაში ისინი იურიდიულ პირებად განიხილებოდნენ. მათ მიენიჭათ უფლება, ამ სტატუსით მიეღოთ მონაწილეობა სამართლებრივ გარჩევებში ან კერძო პირებთან ხელშეკრულებების გაფორმებისას მათ მიერვე საგანგებოდ შერჩეული პირების მეშვეობით. მუნიციპიებთან დაკავშირებით შემუშავებული ეს ნორმები თანდათან კორპორაციებზეც ვრცელდება (24. პარ.52).

ამასთან, კორპორაციების იურიდიულ პირებად ცნობასთან ერთად საკითხი დგება კავშირთა შექმნის თავისუფლების შესახებ. რესპუბლიკური ცხოვრების პირველი ნახევრის განმავლობაში ამ თვალსაზრისით არავითარი შეზღუდვა არ არსებობდა. ამასთან, ძვ.წ.ა. I საუკუნეში უკვე ჩნდება მნიშვნელოვანი შეზღუდვები. კოლეგიები იძენენ პოლიტიკურ მნიშვნელობას, მათ ხშირად სდებენ ბრალს რელიგიური დღესასწაულის საბაბით აღვირახსნილ კოლექტიურ ქმედებებში. ძვ.წ.ა. 64 წელს სენატის მიერ გამოიცა ბრძანება, დაშლილიყო ყველა კოლეგია, რომელიც, მაგისტრატების მიერ შესწავლის შემდგომ საზოგადოებრივად საშიშ გაერთიანებად იქნებოდა მიჩნეული. მართალია, ძლიერი ოპოზიციური მოძრაობის შედეგად 58 წელს ყველა დაშლილ კოლეგიას აღდგენის უფლება მიეცა, 56 წელს სენატმა კვლავ დაადგინა იმ კოლეგიების დაშლის შესახებ, რომლებიც პოლიტიკურ კლუბებად იყო ქცეული. იულიუს კეისარი უფრო ენერგიულად მიუდგა საქმეს და დაშალა ყველა კოლეგია, გარდა რამდენიმე ყველაზე ძველისა და ტრადიციულისა (იქვე).

პრობლემა ამითაც არ გადაიჭრა და იმპერატორმა ავგუსტუსმა დაადგინა კოლეგიების შექმნა სენატის მიერ საგანგებოდ გაცემული ნებართვის პირობით. მათ ეწოდათ collegia licita და ენიჭებოდათ იურიდიული პირების სტატუსი.

ძალზე ზოგადად რომ ვთქვათ, რომის მმართველობა უმეტესად უშვებდა იმპერიისა და მოქალაქეთა სოციალური ორგანიზმის არტიკულირებას ეკონომიკური, კულტურული თუ რელიგიური ნიშნებით, თუმცა კი მკვეთრად უპირისპირდებოდა პოლიტიკური ინტერესების მატარებელი ტერიტორიებისა თუ საზოგადოებრივი ჯგუფების არსებობას (იქვე).

თომა აქვინელი (1225-1274)

თომა აქვინელი მიზნად ისახავდა ქრისტიანული თეოლოგიისათვის შეეთავსებინა არისტოტელეს ფილოსოფიური მემკვიდრეობა. ეს ეხება არისტოტელეს მოძღვრებასაც საზოგადოებისა და სახელმწიფოს შესახებ. დიდწილად სწორედ მისი წყალობით გახდა არისტოტელეს ფილოსოფია შემდგომი საუკუნეებისათვის აქტუალური (23. გვ.61).

არისტოტელეს კვალდაკვალ, თომა ადამიანს განიხილავს, როგორც არსებას, რომელიც იმთავითვე საზოგადოებრივი ცხოვრებისათვის არის განსაზღვრული – როგორც animal sociale ან animal politicum. ეს თავისთავად ძალზე სერიოზულ ძვრას წარმოადგენდა შუა საუკუნეების ევროპული აზროვნებისათვის, რომელიც ადამიანს განიხილავდა უმალ თეოლოგიური თვალთახედვით, ვიდრე სოციალურით. ეს ერთგვარად მოულოდნელიც იყო ასეთი თვალსაჩინო თეოლოგისაგან. ადამიანი, როგორც საზოგადოებრივი არსება ერთგვარად იგნორირებული იყო ქრისტიანულ თეოლოგიურ აზროვნებაში და მისი თემატიზება ძალზე მნიშვნელოვანი იმპულსი გახლდათ როგორ საკუთრივ კათოლიკური აზროვნებისათვის, ისე მთელი შემდგომი სოციალური ფილოსოფიისათვისაც. აქვე უნდა გავიხსენოთ თომა აქვინელის (სქოლასტიკისათვის გარკვეულწილად უცხო) აზრი იმის შესახებ, რომ ადამიანები უფრო გულმოდგინედ შრომობენ და უფრო უფრთხილდებიან შრომის პროდუქტს, როდესაც ეს პროდუქტი და წარმოების საშუალებები თავად მათ ეკუთვნით.

სახელმწიფოსა და საზოგადოებასთან დაკავშირებულ პრობლემებს აქვინელი ძირითადად ეხება ნაშრომებში Summa theologica (თეოლოგიის ჯამი) და Summa contra gentiles (ჯამი წარმართთა წინააღმდეგ).

თომა აქვინელი იმეორებს არისტოტელეს აზრს, რომ ადამიანი, ცხოველის მსგავსად, არ ფლობს ბუნებრივ იარაღს და მრავალ ბუნებრივ უნარს არის მოკლებული. ამიტომაც, იგი იძულებულია, სხვა ადამიანებს მიმართოს დახმარებისათვის. მაგრამ ადამიანი მხოლოდ ეს არ არის. ის არ შეიძლება გავაიგივოთ სხვა საზოგადოებრივ არსებებთან – ჭიანჭველებთან, ფუტკრებთან და ა.შ. მას ახასიათებს გონება და ეს რადიკალურად ცვლის მისი, როგორც საზოგადოებრივი ცხოველის ხასიათს (1. ნაწ.1. გვ.12). არისტოტელესათვისაც ადამიანი, რომელიც ადამიანთა ორგანიზების პირველად ფორმაში – სახელმწიფოში არ ცხოვრობს, ან

ცხოველია ან – ღმერთი (იქვე, გვ.13). იგი ხელმძღვანელობს არა ინს-ტინქტით, არამედ წინამორბედთა მიერ დაგროვილი გამოცდილებით. ამდენად, ადამიანთა თანაცხოვრების გარდაუვალობა გამომდინარეობს არა ინსტინქტიდან, არამედ გონებიდან (23. გვ 62). გაერთიანებათა (ოჯა-ხი, თემობრივი გაერთიანებები, სახელმწიფო, ერთობლივი ცხოვრების სხვადასხვა ფორმები) აქ უნდა ვეძიოთ. ამასთან, ამ გაერთიანებათა და, პირველ რიგში, სახელმწიფოს მიზანი არ არის მხოლოდ სიცოცხლე სი-ცოცხლისათვის. სახელმწიფომ ადამიანები უნდა უზრუნველყოს იმ მო-რალური და ინტელექტუალური სიკეთეებითაც, თაობათა მემკვიდრე-ობას რომ წარმოადგენს.

ამით, აქვინელი უარყოფს ადრინდელ სქოლასტიკაში გავრცელებულ აზრს, რომ სახელმწიფო და საერო ხელისუფლება ეშმაკეული მოვლე-ნებია. საზოგადოებრივი ცხოვრება განვითარდებოდა იმ შემთხვევაშიც, ადგილი რომ არ ჰქონოდა ადამიანის ცოდვით დაცემას (23. გვ 63). ეს წანამძღვრები მას საშუალებას აძლევს, დაწვრილებით შეეხოს სახელმ-წიფოებრივი და საზოგადოებრივი ცხოვრების პრობლემებს და ამ სფე-როშიც მიაღწიოს არისტოტელიზმის რეაბილიტაციას.

თავის ნაშრომში „ხელისუფალთა მმართველობის შესახებ“ არისტოტე-ლეს კვალდაკვალ თომა აქვინელი მიიჩნევდა, რომ ადამიანისათვის ბუნებრივია ისეთი საზოგადოებრივი ცხოვრება, რომელიც საყოველთაო მშვიდობისა და საზოგადო სიკეთისაკენ არის მიმართული და რომლის მართვაც ამ უზენაეს მიზანს ისახავს. ამ მიზანთან შესაბამისობის მიხედ-ვით იგი გამოჰყოფს მმართველობის ექვს ფორმას. მათ შორის, მისი აზ-რით, სამართლიანია მონარქია, არისტოკრატია და მართვის პოლისური ფორმა, ხოლო არასამართლიანია ტირანია, ოლიგარქია და დემოკრა-ტია. საუკეთესოა მონარქია, რომელსაც განათლებული და საზოგადო სიკეთეზე მზრუნველი მონარქი ახორციელებს, ხოლო ყველაზე ცუდია ტირანია, რადგან ბოროტება, რომელიც ერთი ნებელობისაგან მომდი-ნარეობს, გაცილებით უარესია იმ ბოროტებაზე, რომელიც მრავალი ნე-ბელობიდან მოდის. ამასთან, ტირანია ყველაზე იოლად შეიძლება იქცეს ღვთიური კანონების წინააღმდეგ მიმართულ მოვლენად. საეკლესიო ხე-ლისუფლებას ის საეროზე მაღლა აყენებდა იმ მიზეზით, რომ პირველი უშუალოდ არის უფლის ნების ასახვისაკენ მიმართული, მაშინ, როდესაც უკანასკნელი მხოლოდ მიწიერ სიკეთეს ემსახურება. ეს უკანასკნელი კი შეუძლებელია უზენაესი ძალების დახმარებისა და უზენაესი სიკეთის გათ-ვალისწინების გარეშე.

არისტოტელეს მსგავსად, თომა აქვინელი პოლისის ცხოვრებაში ყურადღებას ამახვილებს დაბალი დონის სოციალური ჯგუფების მნიშვნელობაზე საზოგადოების სოციალურ სტრუქტურაში. იმის გამო, რომ მათ არა აქვთ უნარი თავისი მოთხოვნილებების დიდი ნაწილის დაკმაყოფილებისა, გარდაუვალი ხდება უმაღლესი სოციალური ჯგუფის, კივიტასის ანუ პოლისის საზოგადოებრივი თემის ჩარევა. ამასთან ამ უკანასკნელის ჩარევა პოლისის ხელისუფლების სახით უნდა მოხდეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, თუ ქვედა საზოგადოებრივი დონე ვერ წყვეტს ამოცანას ან მისი მოქმედება საზოგადო სიკეთეს უპირისპირდება.

ალთუზიუსი

სუბსიდიარობის კონცეფციის თანამედროვე გაგების სათავედ მკვლევარები იოჰან ალთუზიუსის (1557-1638) ნააზრევს მიიჩნევენ. ამ უკანასკნელმა გადაამუშავა არისტოტელესა და თომა აქვინელის ნააზრევი და სუბსიდიარულად სტრუქტურირებული საზოგადოების ორიგინალური კონცეფცია შექმნა. „თანამედროვე დემოკრატიის ისტორია", წერს ამერიკელი პოლიტოლოგი ელაზარი, „თავის სათავეს მეთექვსმეტე საუკუნის პროტესტანტულ რეფორმაციაში ჰპოვებს და პირველ რიგში, პროტესტანტიზმის იმ წარმომადგენლებში მოინიშნება, რომლებიც იმ თეოლოგიურ და პოლიტიკურ შეხედულებებს ავითარებდნენ, დასავლეთს სახალხო მმართველობის, თავისუფლებისა და წონასწორობის გზაზე რომ აბრუნებდა" (7. გვ.78. აგრეთვე: 18. გვ. 3-7).

ცნობილი თანამედროვე გერმანელი ფილოსოფოსი იურგენ ჰაბერმასი აღნიშნავს, რომ ალთუზიუსი ცდილობს ბერძნული პოლისის დემოკრატიული სულისკვეთება რომის იმპერიის სტაბილურობასთან შეარწყას (8. გვ.76). აქედანაა ისტორიული მასალის ის სიჭარბე, რომელსაც იგი თავისი თეორიის გადმოცემისას მიმართავს.

ამასთან, უნდა შევნიშნოთ, რომ ალთუზიუსს თავისი კონცეფციის ჩამოყალიბება უწევდა იმ მსოფლმხედველობრივ კონტექსტში, როდესაც დასავლეთ ევროპის პოლიტიკურ ფილოსოფიაში საკმაოდ ძლიერი იყო შეხედულებები, რომელთა თანახმადაც სახელმწიფოს სუვერენიტეტი არაფრით არ უნდა შეზღუდულიყო. ინტენსიურად სვამდნენ კითხვას იმის შესახებ, თუ რა უნდა მიჩნეულიყო სახელმწიფო ხელისუფლების მთავარ ინსტრუმენტად, სუბსიდიარობა თუ სახელმწიფო ხელისუფლების სრული

სუვერენიტეტი. ცდილობდნენ გადაეჭრათ სუვერენიტეტისა და ავტონომიის დიქოტომია. მეთექვსმეტე საუკუნესა და მეჩვიდმეტე საუკუნის დასაწყისში ჟან ბოდენი (1530-1596) და თომას ჰობსი (1588-1679) მხარს უჭერდნენ აბსოლუტურად ცენტრალიზებული და განუყოფელი სახელმწიფო ხელისუფლების იდეას, სხვაგვარად რომ ვთქვათ, აბსოლუტურად სუვერენული სახელმწიფოს იდეას. ამდენად, ალთუზიუსი ეყრდნობოდა არა მხოლოდ არისტოტელესა და თომა აქვინელს, არამედ მას პასუხი უნდა გაეცა ფედერალიზმისა და სუბსიდიარობის იდეათა ოპონენტებისთვისაც.

ალთუზიუსის თეორიაში კონსოციაციის მაღალ დონეთა მოღვაწეობის სუბსიდიარული ხასიათი დაბალი დონეების მიმართ წარმოადგენს სოციალური ურთიერთქმედების ნორმას. დაბალი დონის გაერთიანებები ინარჩუნებენ მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას თავისი აქტივობებისა, რაც მთელი სისტემის ეფექტურობას უზრუნველყოფს.

ალთუზიუსმა მოახერხა, შეექმნა ისეთი კონცეფცია, რომელშიც მცირე საზოგადოებების სოციო-ეკონომიკური და კულტურულ-რელიგიური მრავალფეროვნება თანამედროვე ეკონომიკისა და ვაჭრობის ახალ ტერიტირიულ კონტექსტში შეენარჩუნებინა (9. გვ. 45). ყველა შემთხვევაში, ალთუზიუსის მცდელობა, კონსოციაციაში (25) არსებულ ავტონომიურ საზოგადოებათა და თავად კონსოციაციის უფლებამოსილებათა შორის ბალანსი მოძებნოს, დადებითად ფასდება ყველა მკვლევარის მიერ (18. გვ. 3). მისი ძიებების საგანი იყო პოლიტიკური საზოგადოების ურთიერთდაკავშირებული მოწყობა ოჯახით დაწყებული და უნივერსალური კონსოციაციით დამთავრებული.

ალთუზიუსის თეორიაში კონსოციაციის მაღალ დონეთა მოღვაწეობის სუბსიდიარული ხასიათი დაბალი დონეების მიმართ წარმოადგენს სოციალური ურთიერთქმედების ნორმას. დაბალი დონის გაერთიანებები ინარჩუნებენ მაქსიმალურ დამოუკიდებლობას თავისი აქტივობებისა, რაც მთელი სისტემის ეფექტურობას უზრუნველყოფს. უფლებამოსილებათა გამიჯვნის დროს უმთავრესი პრინციპია ყველა დაინტერესებული მხარის კონსენსუსის შემუშავება, რაც საზოგადოებრივ მთელში სოლიდარობის მაღალ დონეს გულისხმობს.

ალთუზიუსი გამოჰყოფს კონსოციაციათა ხუთ სახეს. ყოველი მათგანი იყოფა კერძო და საზოგადოებრივ კონსოციაციებად და ეს უკანასკ-

ნელები საზოგადოებრივი იერარქიის განსხვავებულ ადგილს იკავებენ. ოჯახს, როგორც კერძო და ბუნებრივ კონსოციაციას, საზოგადოებრივ სისტემაში პირველი ადგილი უჭირავს. კოლეჯებს, ფენებს და კორპორაციებს, რომელთა წევრებსაც განსხვავებული პროფესიონალური თუ საზოგადოებრივი ინტერესი აკავშირებს, საზოგადოებრივი ორგანიზაციის მეორე საფეხური უჭირავთ. იერარქიის შემდგომი საფეხურია ქალაქები და პროვინციები. სახელმწიფო წარმოადგენს უმაღლესი საფეხურის უნივერსალურ კონსოციაციას.

ალთუზიუსი ვარაუდობს მეხუთე სახის კონსოციაციის – კონფედერაციის – არსებობასაც. ეს უკანასკნელი მისთვის წარმოადგენს ფუნქციონალურად და პოლიტიკურად შეზღუდული რამდენიმე სახელმწიფოს გაერთიანებას. (5. გვ. 18).

კონსოციაციის ყოველ სახეს თავისი მიზანდასახულება აქვს. კერძო კონსოციაციები შექმნილია მკაცრად შეზღუდული მიზნების მისაღწევად. ოჯახმა თავისი წევრების ეკონომიკური მოთხოვნილებები უნდა დააკმაყოფილოს, ხოლო კორპორაციამ, მისი წევრების ინტერესები. საზოგადოებრივმა კონსოციაციებმა უნდა შექმნან მოქალაქეების სოციალური ინტერესების დაკმაყოფილებისაკენ მიმართული ინფრასტრუქტურა.

ალთუზიუსის თანახმად, ნებისმიერი კონსოციაციის არსებობის ზნეობრივი საფუძველია მათი მამოძრავებელი ძალა – მისი წევრების ბედნიერი და სრულფასოვანი ცხოვრების უზრუნველყოფა. კონსოციაციათა არსებობას მხოლოდ ამ შემთხვევაში აქვს გამართლება. (5. გვ. 14).

სახელმწიფო საჭიროა საიმისოდ, რომ, ჯერ ერთი, მთელი სოციალური აქტივობა პოლიტიკურ აქტივობაში ჩართოს, და, მეორე, სამართლისა და მართვის ინსტიტუტებს მიანიჭოს კონსოციაციაში არსებულ ურთიერთობათა მონაწილის სტატუსი. ალთუზიუსი პირველი იყო ევროპულ აზროვნებაში, რომელმაც ჩამოაყალიბა „სახელმწიფოს, როგორც ასეთის, პოლიტიკური სისტემის ცნება, რომელიც ეკონომიკურ, პოლიტიკურ და კულტურულ სფეროებს მოიცავს“ (18. გვ. 4).

ალთუზიუსი მკაფიოდ აცხადებს, რომ ყოველი მაღალი დონის კონსოციაციის ჩამოყალიბება უნდა ხდებოდეს შევსების და არა შთანთქმის პრინციპით. „რამდენადაც საზოგადოებრივი კონსოციაციები იქმნება კერძოებისაგან, მათ უნდა შეავსონ ეს უკანასკნელები და არ უნდა შთანთქან

ისინი. (5. გვ. 16). სხვადასხვა დონის კონსოციაციებს შორის კავშირი უნდა ეფუძნებოდეს თანამშრომლობასა და თანასწორუფლებიანობას, კერძო და საზოგადოებრივი სფეროების ინტერესთა ჰარმონიას და არა მათ დაპირისპირებას.

ამდენად, პოლიტიკა, უპირველეს ყოვლისა, ურთიერთობათა დროს კონსენსუსის მიღწევის, საზოგადოებრივი სოლიდარობის დადგენის პროცესია და არა ამა თუ იმ გადაწყვეტილების მიღების ფორმალური პროცესი. ალთუზიუსი აღიარებს, რომ აბსოლუტური კონსენსუსის მოძებნის მოთხოვნა შესაძლებელია მხოლოდ მცირერიცხოვან კონსოციაციებში. „რაც უფრო მცირეა კონსოციაცია და რაც უფრო ვიწროა მისი მიზნები, მით მეტია საერთო აზრის გამომუშავების ალბათობა“ (5. გვ. 40).

მრავალრიცხოვან კონსოციაციებში – და განსაკუთრებით ეს სახელმწიფოს ეხება – გადაწყვეტილებათა მიღების პროცესი ეფუძნება „წარმომადგენლობითი უმცირესობის“ აზრს. ისეთი გადაწყვეტილებების მიღებისას, რომელიც მთელ სახელმწიფოს ეხება, საზოგადო სიკეთის პრინციპი უნდა დაიცვას კანონმა. სამართლებრივ სისტემას, რომლითაც რეგულირდება კონსოციაციათაშორისი და შიდაკონსოციაციური ურთიერთობები, ალთუზიუსი უწოდებს jus symbioticum-ს ანუ სიმბიოტიკურ სამართალს და მას განსაზღვრავს, როგორც საზოგადოებრივ სფეროში მოქმედ სამართლებრივ სისტემას.

სუბსიდიარობა ალთუზიუსის ნააზრევში წარმოადგენს თავის განვითარებაში დამოუკიდებელ ბალანსს სხვადასხვა დონის კონსოციაციების ავტონომიურობასა და სოლიდარობას შორის. ყოველ დონეს მიეწერება ავტონომიურობის გარკვეული დონე და გარკვეულ მოვალეობებს ასრულებს. ამ უკანასკნელს განსაზღვრავს მისი უფლება – კონსოციაციაში ერთობლივი ცხოვრების შედეგად მიღებული სიკეთეებით სარგებლობის უფლება. ყოველ კონსოციაციას წაეყენება მოთხოვნა, რომ დაიცვას საერთო ინტერესები. „კონსოციაციები უნდა მიისწრაფვოდნენ იმ საერთო საქმეებში მონაწილეობის მისაღებად, რომლებმაც ყოველი ცალკეულის დახმარების პირობები და შესაძლებლობა უნდა შექმნან (5. გვ. 31).

ამდენად, ალთუზიუსისათვის კომპეტენციათა დანაწილება გულისხმობს არა მხოლოდ მმართველთა მოვალეობებს, არამედ იმ მოვალეობებსაც, რომლებიც დაბალი დონის გაერთიანებებს ეკისრებათ საზოგადოდ საზოგადოებრივი და პოლიტიკური ბალანსის შესანარჩუნებლად.

მმართველებს შეიძლება ჰქონდეთ იმდენი ძალაუფლება, რამდენის დელეგირებაც მოხდა კონსოციაციის ყველა წევრის მიერ. ის, რაც მათ არ გადაეცათ, უნდა ითვლებოდეს მთელი კონსოციაციის ან ადამიანების კომპეტენციის სფეროდ. თუ შუა საუკუნეების დოგმატიკას, არისტოტელესეული უნივერსალიზმის საფუძველზე, მთელის შემადგენელი წევრის არსებობა გამოჰყავდა საზოგადოებრივი გაერთიანების ზემდგომი სტრუქტურიდან, ალთუზიუსი, როგორც ანთროპოცენტრისტული მიმდინარეობის წარმომადგენელი, ავითარებს რადიკალურად განსხვავებულ აქსიომას, რომლის თანახმადაც, პოლიტიკური წესრიგი ეფუძნება ცალკეულ ინდივიდებს. პოლიტიკური წესრიგის ლეგიტიმაცია ალთუზიუსის თეორიაში სოციალური ხელშეკრულების საფუძველზე მიმდინარეობს „ქვევიდან ზევით“. ალთუზიუსის მოძღვრება მნიშვნელოვნად განსხვავდება მე-17 და მე-18 საუკუნის მიჯნაზე არსებული რაციონალურ-ინდივიდუალისტური ბუნებითი სამართლის თეორიებისგანაც (4. კარი 1. პარ. 2.).

კათოლიკური ეკლესია და სუბსიდიარობის იდეა

მეცხრამეტე საუკუნის მსოფლმხედველობრივმა და საზოგადოებრივმა პროცესებმა მკვეთრად შეცვალა ისტორიულ ინდივიდთა ეგზისტენციალური კონტექსტი. ეკლესიის სახელმწიფოსაგან გამოყოფისა და სეკულარული საზოგადოების იდეამ, სოციალური სამართლიანობის იდეათა წინა პლანზე წამოწევამ, ნაციონალურ სახელმწიფოთა გაჩენამ და სხვ. ეკლესია ვალდებული გახადა, ეპოქალურ მოვლენებთან დაკავშირებით თავისი დამოკიდებულება შეემუშავებინა. აქვე აღვნიშნავთ, რომ კათოლიკურ სოციალურ აზროვნებაზე მნიშვნელოვანი გავლენა იქონია თომა აქვინელის ფილოსოფიურმა მემკვიდრეობამ და ალთუზიუსის ნააზრევმა. ამ უკანასკნელმა, მიუხედავად იმისა, რომ პროტესტანტი იყო, კათოლიკე სოციალურ ფილოსოფიას შესძინა იმპულსი, უფრო არტიკულირებულად და დეტალურად განეხილა სახელმწიფოსა და საზოგადოებასთან დაკავშირებული პრობლემები.

1891 წელს პაპი ლეო XIII-ის მიერ ენციკლიკის Rerum Novarum-ის (ახალი ვითარებები) გამოქვეყნების შემდეგ სოციალური ცხოვრების გააზრება სრულიად განსაკუთრებულ ადგილს იკავებს კათოლიკური ეკლესიის ცხოვრებაში. ამ ენციკლიკის შემდეგ სათავე ეძლევა იმ დებულებათა და

თვალსაზრისთა შემუშავებასაც, რომელთა ერთობლიობაც კათოლიკური სოციალური დოქტრინის სახელითაა ცნობილი.

1891 წლის ენციკლიკაში სუბსიდიარობის იდეა არ არის ნახსენები. ლაპარაკია ინდივიდისა და ოჯახის ავტონომიურობაზე და იმაზე, რომ სახელმწიფო მხოლოდ მაშინ შეიძლება ჩაერიოს მათ საქმეში, როდესაც აუცილებელია საერთო სიკეთის დაცვა და მოსალოდნელი ზარალისაგან თავის დაზღვევა. ამის შემდეგ რომის ყოველი პაპის მიერ გამოქვეყნებული სოციალური ენციკლიკა შეიცავდა სოციალ-პოლიტიკური ცხოვრების კონკრეტულ პროგრამებს. მათი გავლენა იმდენად დიდი იყო, რომ მეორე მსოფლიო ომის დროს განადგურებული გერმანიისა და იტალიის ფეხზე წამოდგომას, დიდწილად, აკავშირებენ კათოლიკური სოციალური სწავლების გავლენასთან (18. გვ. 8).

პაპი პიუს XI-ის მიერ 1931 წელს გამოქვეყნებულ ენციკლიკაში, რომელიც Rerum Novarum-ის გამოქვეყნების 40 წლისთავს ეძღვნება და სახელად ჰქვია Quadragesimo Anno (მეორმოცე წელი), აღინიშნება, რომ სწორად ორგანიზებული და გამართულად ფუნქციონირებადი ეკონომიკური სამყარო არანაკლებ მნიშვნელოვანია, ვიდრე ასეთივე მახასიათებლების მქონე პოლიტიკური სამყარო და რომ არც კაპიტალიზმი თავისი კონკურენციითა და არც სოციალიზმი თავისი სახელმწიფოებრივი რეგულირებით ამ მოთხოვნას არ შეესატყვისებიან. ენციკლიკა გვთავაზობს რაღაც საშუალოს: კაპიტალსა და შრომას შორის ჰორიზონტალური დაყოფის ნაცვლად გილდიებად ორგანიზებულ წარმოებას, რომელიც ერთდროულად წარმოადგენს მწარმოებელ ჯგუფებსაც და რეგულირების ორგანოებსაც (12).

სუბსიდიარობის პრინციპი ამ ენციკლიკაში (მისი სრული სახელია „მეორმოცე წელი. სოციალური წესრიგის რეკონსტრუქციის შესახებ“), შემდეგი სახით არის გადმოცემული: ხელუხლებელი უნდა დარჩეს სოციალური სიბრძნის შემდეგი უმნიშვნელოვანესი პრინციპი: იმის მსგავსად, როგორც არ შეიძლება ინდივიდს წავართვათ ის, რისი შექმნაც მას თავისი ინიციატივით და თავისი ძალებით შეუძლია, უსამართლობა იქნება ისიც, რომ ზემო დონის საზოგადოებრივმა ერთობამ საკუთარ თავზე აიღოს ის ამოცანები, რომელთა მოგვარებაც უფრო დაბალი დონის გაერთიანებებს შეუძლიათ. ნებისმიერი საზოგადოებრივი მოღვაწეობა თავისი არსით და კონცეპტუალურად არის სუბსიდიარული. მან ხელი უნდა შეუწყოს სოციალური ორგანიზმის წევრებს და არ უნდა შთანთქას ისინი. სა-

ხელმწიფომ დაბალ დონეებს უნდა გადასცეს უფლებამოსილებანი ისეთ საქმეებზე, რომლებიც წარმოადგენენ დამხმარე საქმეებს უფრო მნიშვნელოვან საქმეებთან მიმართებაში. ეს სახელმწიფოს უფრო ძლიერს და ეფექტურს გახდის და შესაძლებლობას მისცემს უკეთ შეასრულოს ის, რაც უშუალოდ მის განსაკუთრებულ კომპეტენციაში შედის. ისინი, ვინც სახელმწიფო ხელისუფლებას ასახიერებენ, დარწმუნებული უნდა იყვნენ, რომ რაც უფრო მკაცრად ვიცავთ სუბსიდიარობის პრინციპს, მით უკეთ იქნება დონეების მიხედვით ორგანიზებული სახელმწიფო და მით უფრო ეფექტური და ბედნიერი იქნება სახელმწიფოც და მასში მცხოვრები ინდივიდიც.

1990-იან წლებში კათოლიკური ეკლესია იწყებს ისეთი მნიშვნელოვანი თემის განხილვას, როგორიცაა „სოციალური მხარდაჭერის სახელმწიფო და საზოგადოებაზე მისი ზემოქმედება". პაპი იოანე პავლე მეორე თავის ენციკლიკაში Centesimus Annus (მეასე წელი) წერს, რომ საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფო (იგულისხმება საყოველთაო კეთილდღეობის სახელმწიფოს შექმნის საბჭოთა მოდელი – ზ.ფ.) პირდაპირ ერევა საზოგადოების ცხოვრებაში, პასუხისმგებლობას ართმევს მას და ეს სუბსიდიარობის პრინციპს ეწინააღმდეგება. ამას მივყავართ ადამიანური ენერგიის გაფანტვამდე, ზედმეტად იზრდება იმ სახელმწიფო სააგენტოების ოდენობა, რომლებშიც დომინირებს არა მათი კლიენტების მსახურების იდეა, არამედ აზროვნების ბიუროკრატიული სტილი და ყველაფერ ამას უდიდესი საბიუჯეტო ხარჯები უკავშირდება. ამით კი ძნელი მისაღწევი ხდება სწორედ ის, რის მიღწევასაც ვცდილობდით: საყოველთაო კეთილდღეობა (10).

იმგვარ საქმეებში, რომელთა განხორციელებათა კომპეტენცია შეიძლება გადაეცეს როგორც კერძო, ისე საზოგადოებრივ სექტორს (პროდუქციის წარმოება და განაწილება, ინოვაციებისა და სამეცნიერო კვლევების მხარდაჭერა და სხვ.), დაცული უნდა იქნას სუბსიდიარობის პრინციპის პრიორიტეტი. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, თუკი ინდივიდს ამა თუ იმ ინიციატივის განხორციელება სურს, ეს გარემოება უფლებამოსილებათა განაწილებისას პირველ რიგში უნდა იქნას მხედველობაში მიღებული, რადგან ადამიანს და ჯგუფებს შეუძლიათ არა მხოლოდ საკუთარი თავისა და თავისი არსებობის პირობების გაუმჯობესება, არამედ სხვებთან ურთიერთქმედებისას ამ უკანასკნელებსაც დაეხმარება. სწორედ ესაა ის საყოველთაო სიკეთე , რომლის მიღწევაც ადამიანებს საკუთარი ძალებით ძალუძთ.

დაბალი საფეხურის ჯგუფების როლი ეკონომიკურ განვითარებაში, უკვე არისტოტელეს, შემდეგ კი ალთუზიუსის ნააზრევში მოინიშნება. როგორც ვხედავთ, თანამედროვეობაში სუბსიდიარობაზე, როგორც ეკონომიკური განვითარების მნიშვნელოვან ჰორიზონტზე კათოლიკური ეკლესიის წარმომადგენლებმა გაამახვილეს ყურადღება.

ამ ეკლესიის წვლილზე საუბარს დავასრულებთ ერთი მაგალითით. ერთხელაც გავიხსენოთ პაპი პიუს XI-ის მიერ 1931 წელს გამოქვეყნებულ ენციკლიკა Quadragesimo Anno (მეორმოცე წელი), რომელიც გვთავაზობს კაპიტალსა და შრომას შორის ჰორიზონტალური დაყოფის ნაცვლად გილდიებად ორგანიზებულ წარმოებას, რომელიც ერთდროულად წარმოადგენს მწარმოებელ ჯგუფებსაც და რეგულირების ორგანოებსაც (12).

სწორედ ეს იდეა დაედო საფუძვლად მონდრაგონის კოოპერატიულ მოძრაობას ჩრდილო ესპანეთის, ბასკეთის პატარა ქალაქ მონდრაგონში (11). მისი იდეური წინამძღოლი და დამაარსებელი იყო მღვდელი ხოსე მარია არისმენდი, რომელიც გასული საუკუნის 40-იან წლებში დასახლდა ამ ქალაქში. ის სტუდენტებს კატეხიზისს და კათოლიციზმის სოციალურ მოძღვრებას ასწავლიდა. კათოლიკე სასულიერო პირების დიდი ნაწილის მსგავსად, არისმენდი კათოლიკური სოციალიზმის იდეის მიმდევარი იყო და ცდილობდა მოეძებნა მესამე გზა სოციალიზმსა და კაპიტალიზმს შორის. საინიციატივო ჯგუფმა 1956 წელს ქალაქ მონდრაგონში დააარსა მცირე კოოპერატივი, რომელიც მალე მძლავრ კოოპერაციულ მოძრაობად იქცა. 2009 წლისათვის კოოპერატივების ფედერაციაში გაერთიანებული იყო 180 კოოპერატივი, რომელშიც 93 000 ადამიანი იყო დასაქმებული. ამ ადამიანების 82% მრეწველობაშია დასაქმებული. კოოპერატივის ყველა ფირმის ბრუნვამ გადააჭარბა 15 მილიარდ ევროს, მოგებამ – 71 მილიონ ევროს, ხოლო აქტივების ღირებულებამ – 33 მილიარდ ევროს.

ყველა, ვინც ფედერაციაში წევრიანდება, ვალდებულია, შეიტანოს თანხა 14 000 ევროს ოდენობით. ამასთან, შესაძლებელია თანხის შეტანა 3-7 წლის განმავლობაში გაგრძელდეს. დაქირავებული თანამშრომლების ოდენობა ძალზე მცირეა და მათ მუშაობას, როგორც წესი, დროებითი ხასიათი აქვს. შემოსავლების 45% დივიდენდების სახით ერიცხებათ კოოპერატივის წევრებს და უნაწილდებათ იმის მიხედვით, თუ რა მოცულობისა და ხასიათის სამუშაო აქვთ შესრულებული. თანამშრომლებს დივიდენდების ნაწილი ენახებათ იმ მომენტისათვის, როდესაც საპენსიო ასაკი მოუწევთ. დაგროვილი თანხები, როგორც წესი, ძალზე მნიშვნელოვანია.

ამ პრინციპის ეკონომიკურ ეფექტს განსაზღვრავს არა მხოლოდ პროფესიული ეთიკა და უმუშევრობის შიში, არამედ პირადი დაინტერესებაც კონკრეტული კოოპერატივისა და მთლიანად ფედერაციის წარმატებაში. თითქმის ყველა თანამშრომელი მესაკუთრეს წარმოადგენს.

კოოპერატივის მართვაში ყველაზე მნიშვნელოვან გადაწყვეტილებებს იღებენ მეპაიეთა საერთო კრებებზე.

ეს არის ძალზე ზოგადი აღწერა იმ პრინციპებისა, რომლებსაც ეფუძნება კათოლიკური კოოპერატიული მოძრაობა ბასკეთში და ნათლად აისახება ის იმ პრინციპებში, რომლებზეც ჯერ ალთუზიუსი წერდა, ხოლო შემდეგ კი მეცხრამეტე-მეოცე საუკუნის კათოლიკური სოციალიზმის იდეოლოგები ლაპარაკობდნენ.

საბოლოოდ, არ შეიძლება, უყურადღებოდ დავტოვოთ ერთი გარემოებაც. თანამედროვეობამ სუბსიდიარობის იდეას ახალი განზომილებები შესძინა. გლობალურ სამყაროში საკითხი დადგა გლობალური კულტურისა და ისტორიულად ფორმირებულ კულტურულ და რელიგიურ სინგულარობათა ინტერაქციის ფორმათა შემუშავების შესახებ. სუბსიდიარობის პრობლემა დღეს შეიძლება გავიაზროთ არა მხოლოდ, როგორც ეკონომიკური კეთილდღეობისა და სამოქალაქო განვითარების პრობლემა, არა მხოლოდ როგორც დახვეწილი პოლიტიკური და ეკონომიკური მენეჯმენტის ინსტრუმენტი, არამედ როგორც გლობალური ჰომოგენური საკომუნიკაციო მატრიცისა და ისტორიულად ჩამოყალიბებული სინგულარობების – სახელმწიფოსა და სოციო-კულტურული წარმონაქმნების ურთიერთობათა განმსაზღვრელი იდეა. ამით, მის გააზრებას მნიშვნელობა ენიჭება არა მხოლოდ კონკრეტულად ევროკავშირსა და სხვა დიდ გაერთიანებებში მიმდინარე პროცესების გასაგებად, არამედ ჩვენი ეპოქის ძირითად ტენდენციათა გასააზრებლადაც. სხვაგვარად რომ ვთქვათ, დღესდღეობით სუბსიდიარობის იდეა შეიძლება აღმოჩნდეს არა მხოლოდ პოლიტიკური თუ ეკონომიკური მენეჯმენტის განმსაზღვრელი რამ, არამედ იმ ტექნოლოგიათაც, რომლის მეშვეობითაც ისტორიული და კულტურული სინგულარობები თვითიდენტიფიკაციის თავისუფლების მაღალ ხარისხს ინარჩუნებენ, თანაც – საყოველთაოდ აღიარებული საყოველთაო ღირებულებებისა და მიზანდასახულებების კონტექსტში. ვფიქრობთ, ესაა ძალზე ნაყოფიერი მიმართულება, რომელიც თავის მნიშვნელობას მით უფრო დაადასტურებს, რაც მეტად გახდება აშკარა, რომ თანამედროვე სამყარო ერთნაირად ვერ შეეგუება

როგორც სწორხაზოვნად გაგებულ მულტიკულტურალიზმს (რომლის კრახზედაც უკვე მეოცე საუკუნის დასაწყისში ლაპარაკობდნენ ანგელა მერკელი(13), დევიდ კემერონი (14) და ნიკოლა სარკოზი(15)), ისე ისლამურ თუ რუსულ-მართლმადიდებელ მონოკულტურალიზმსა და ექსკლუზივიზმს და საკითხი კულტურათა ინტერაქციის ფორმათა დახვეწაზე მიდგება. ჯერჯერობით კი ამ პრობლემის გააზრება დიდწილად ვითარების ისეთი პესიმისტური გააზრების ჰორიზონტში რჩება, როგორიც გვაქვს ჟან ბოდრიარის, სლავოი ჟიჟეკის და სხვათა ტექსტებში (17).

დაბოლოს, სუბსიდიარობის პრინციპმა სრულიად განსაკუთრებული მნიშვნელობა შეიძინა ისეთი მეგასისტემის ჩამოყალიბების საქმეში, როგორიცაა ევროკავშირი. 1992 წელს გაფორმებულმა მაასტრიხის ხელშეკრულებამ ის ევროკავშირის ერთ-ერთ ფუნდამენტურ პრინციპად სცნო, რითაც ამა თუ იმ ხარისხით უარყოფილ იქნა ევროპულ პოლიტიკურ წრეებში გამოთქმული ბრალდებები ევროკავშირის ფედერაციული პრინციპებით შექმნის შესახებ.

მითითებული ლიტერატურა და შენიშვნები

1. არისტოტელე. პოლიტიკა. თბილისი, 1996.

2. გათრი უილიამ. ბერძენი ფილოსოფოსები. თბილისი, 1983.

3. პლატონი. სახელმწიფო. თბილისი, 2003.

4. ხუბუა გიორგი. ფედერალიზმი როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი. თბილისი, 2000.

5. Althusius J. Politica. – Indianapolis: Liberty Fund, 1995. www.mcgill.pvt.k12.al.us

6. Dietrich J. Regionalpolitische Konsequenzen aus dem Prinzip der Subsidiaritat: die Regionen als Strukturelemente einer foderalen Europaischen Union. http://www/snafu.de/jens. dietrich.htm

7. Elazar D. Althusius Grand Design for a Federal Commonwealth. – Indianapolis: Liberty Fund, 1995.

8. Habermas J. Theorie und Praxis. – Frankfurt: Suhrkamp, 1976

9. Hueglin T. O. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications. // Telos. – N.Y., 1994.

10. Ioann Paul II. Centesimus Annus. – www.mcgill.pvt.k12.al.us

11. creatorsociety.org/index.php/ru/cooperation-rus/successful-co-ops-rus/mondragon-corporation-rus

12. Pius XI. – Quadragesimo Anno. – www.mcgill.pvt.k12.al.us

13.https://www.bbc.com/russian/international/2010/10/101016_merkel_multiculturalism_failed

14. https://www.bbc.com/russian/uk/2011/02/110205_cameron_multiculturalism_failed

15. http://actualcomment.ru/sarkozi_multikulturalizm_vmlo_frantsii_provalilsya.ht

16. Robert K. Vischer. Subsidiarity as a Principle of Governance: Beyond Devolution. https://mckinneylaw.iu.edu/ilr/pdf/vol35p103.pdf

17.Бодрийяр Жан, Насилие Глобализации. https://gtmarket.ru/laboratory/expertize/2006/2499

18. Большаков С.Н. Концепт субсидиарности в системе современного демократического управления. https://cyberleninka.ru/article/n/kontsept-subsidiarnosti-v-sisteme-sovremennogo-demokraticheskogo-upravleniya.pdf

19. Виндельбанд Вильгельм. История древней философии. Москва. 1911.

20. История древней Греции. Санкт-Петербург 1999

21. Карамзин Н.М. Записка о древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях. http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/karamzin.htm

22. Ковалёв Сергей. История Рима. М., 2006.

23. Общая история философии. Т 2. Спб., 1912.

24. Покровский И. А. История римского права. Спб., 1999.

25. ამ თემას სერგეი კოვალიოვი თავისი წიგნის მთელ თავს უძღვნის. იხ. 21, თავი: Города и городская жизнь.

26. განმარტებისთვის ვიტყვით, რომ მაგისტრატურა (ლათ. Magistratus – მაღალი თანამდებობის პირი, უფროსი) ძველ რომში წარმოადგენდა სახელმწიფო თანამდებობების ზოგად სახელწოდებას. პირველი უმაღლესი მაგისტრატურა რომში ჩნდება ძვ.წ.ა. 509 წელს სამეფო ხელისუფლების გაუქმების შემდეგ და მას praetor maximus ეწოდებოდა. ეს თანამდებობა შემდეგ კონსულის ინსტიტუტად იქცა. არსებობდა მაგისტრატურათა გავლის დადგენილი თანამიმდევრობა. მას შემდეგ, რაც მესამე საუკუნიდან მაგისტრატურათა დაკავების უფლება პლებეებმაც მოიპოვეს, მმართველობის ეს ფორმა რომაული რესპუბლიკანიზმის განუყრელ ნაწილად იქცა.

27. თანამედროვე პოლიტიკურ მეცნიერებაში კონსოციაციად იწოდება პოლიტიკური საზოგადოება, რომელიც აიგება პროპორციული წარმომადგენლობისა და მისი შემადგენელი სუბიექტების უფლებების შენარჩუნების პრინციპზე.

28. ამ ენციკლიკის ნახვა შეიძლება შემდეგ მისამართზე: http://www.vatican.va.

სუბსიდიარობის თეორიულ-პრაქტიკული ასპექტები და გაკვეთილები

ირაკლი კახიძე

1. შესავალი

თანამედროვე განვითარებადი, სწრაფად ცვალებადი და გლობალიზებული სამყარო ახალ გამოწვევებს წარმოშობს. ტექნოლოგიური პროგრესი, ქვეყნებს შორის ადამიანური და ფინანსური კაპიტალის დაუბრკოლებელი დინება, საერთაშორისო ვაჭრობა და კეთილდღეობის სახელმწიფოს[1] მოთხოვნები საჯარო ხელისუფლებას მძიმე ტვირთად აწვება. სულ უფრო მცირდება იმ საკითხების ნუსხა, რომლის გადაწყვეტა მხოლოდ ქვეყნის საშინაო პრობლემაა. ქვეყნის შიგნითაც კი გადაწყვეტილების მიღებაში ჩართული რამდენიმე დაინტერესებული საჯარო და კერძო მხარეა. არსებითად შეიცვალა მოქალაქეთა მოთხოვნილებები და საზოგადოების სოციალური სტრუქტურაც.[2] „პრობლემების ბუნება, რომელიც სახელმწიფოს წინაშე დგას, შეიცვალა. პრობლემების არსი, ისევე, როგორც მათი გადაწყვეტის შესაძლო გზები, სულ უფრო სადავო ხდება… პრობლემების გართულებასთან ერთად სახელმწიფო ხელისუფლების შესაძლებლობები, მათ თავი გაართვას, შემცირდა.“[3]

სახელმწიფოს ახალმა გამოწვევებმა, ეკონომიკურმა კრიზისმა, უმუშევრობის ზრდამ ცენტრალიზებული მართვის სისტემის ლიმიტი წარმოაჩინა. „დიდი, ყოვლისმომცველი, შორეული უკვე აღარ ითვლება ეფექტიანობის სინონიმად.“[4] აღნიშნული ტენდენცია ძალიან კარგად არის გამოხატული ცნობილი ამერიკელი სოციოლოგის დანიელ ბელისის განცხადებაში: „ეროვნული სახელმწიფო სულ უფრო პატარა ხდება ცხოვრების დიდი პრობლემების გადასაწყვეტად და სულ უფრო დიდია ცხოვრების პატარა პრობლემების მოსაგვარებლად.“[5]

---

1 კეთილდღეობის სახელმწიფო – სახელმწიფო, რომელიც ზრუნავს ადამიანების სოციალურ და ეკონომიკურ კეთილდღეობაზე, მაგალითად შეღავათიანი ჯანდაცვის, მოხუცებულთა მოვლა-პატრონობის, პენსიების, უმუშევართა დახმარების, მოწყვლადი სოციალური ჯგუფების (ობოლი, მარტოხელა მშობელი, შეზღუდული შესაძლებლობების პირები და ა.შ) ხელშეწყობის პროგრამების დაფინანსების ფორმით, რაც ძალიან დიდ ფინანსურ რესურსებს მოითხოვს.

2 *Cheema S., Rondinelli D.,* Decentralizaing Governance: Emerging Concept and Practice, Brookings Institution Press/Ash Center, Washington, 2007, 4-6.

3 *Pollitt C.,* Advanced Introduction to Public Management and Administration. Cheltenham, Edward Elgar, Northampton, 2016, 46.

4 *Delcamp, A., Balducci, M., Busch J., Nemery, J., Pernthaler, P., and Uyttendaele, M.,* Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, No. 55, 1994, 7-8, (შემდგომში,, CDLR, 1994).

5 *Bell D.,* Previewing Planet Earth in 2013, Washington Post, B3, 1988.

სახელმწიფო ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მისი შესაძლებლობა ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ, რეგიონულ პრობლემებს, შეზღუდულია.

აღნიშნული გამოწვევების საპასუხოდ სუბსიდიარობის პრინციპი საკუთარ ხედვას და გამოსავალს გვთავაზობს, რაც წარმოდგენილი ნაშრომის მთავარი განსახილველი თემაა. ნაშრომი ექვსი ნაწილისაგან შედგება: პირველი ნაწილი სუბსიდიარობის პრინციპის განმარტებებს ეთმობა, მეორე ნაწილი პრინციპის ფილოსოფიური და პრაქტიკული ღირებულებების განხილვას, მესამე და მეოთხე ნაწილი, სუბსიდიარობის პრინციპის ძირითად გამოწვევებს და მისი პრაქტიკული გამოყენების ინსტრუქციას წარმოადგენს, მეხუთე ნაწილი პრინციპის კონსტიტუციური რეგლამენტაციის საკითხებს განიხილავს, მეექვსე ნაწილი სუბსიდიარობის პრინციპის საქართველოს პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში იმპლემენტაციის პერსპექტივებს აფასებს, ხოლო ნაშრომის ბოლო, დასკვნითი ნაწილი სუბსიდიარობის პრინციპის მთავარ პრაქტიკულ გაკვეთილებს აჯამებს.

2. რა უნდა ვიცოდეთ სუბსიდიარობის პრინციპის შესახებ?

სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, რომლის თანახმად, გადაწყვეტილებების მიღება და პრობლემების მოგვარება მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს უნდა მოხდეს, რაც პრობლემების უფრო სწრაფად და სწორად მოწესრიგების უპირატესობას იძლევა.[6] სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო ხელისუფლება არ უნდა ჩაერიოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უფრო დაბალ დონეზე უშუალოდ ინდივიდებისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების მონაწილეობით შეიძლება მოგვარდეს. სუბსიდიარობის პრინციპზე დაფუძნებული სოციალური წესრიგი დემოკრატიულ მმართველობასა და პიროვნების თავისუფლების დაცვას უზრუნველყოფს და ამავე დროს, სახელმწიფო ხელისუფლებას ზედმეტი პასუხისმგებლობისგან და ფუნქციური გადატვირთვისგანაც ათავისუფლებს.

---

6 *Evans M., Zimmermann A.,* Editors’ Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 221.

ტერმინის – „სუბსიდიარობის“ საფუძველია ტერმინი „სუბსიდია“, რომელიც თავის მხრივ ლათინური სიტყვისგან – subsidium, (სუბსიდიუმ) წარმოიშვა. ეს სიტყვა ლათინურად დახმარებას, ხელშეწყობას ნიშნავს. თავად ტერმინს წარსულში სამხედრო შინაარსი ჰქონდა. ძველ რომში ის თადარიგში მყოფ სამხედრო დანაყოფს აღნიშნავდა, რომელიც ბრძოლაში მხოლოდ საჭიროების შემთხვევაში ერთვებოდა.[7]

მიუხედავად იმისა, რომ სუბსიდიარობის კონცეფცია ყველაზე პოპულარული ბოლო რამდენიმე ათწლეულის განმავლობაში გახდა, ის თანამედროვე საზოგადოების „გამოგონება“ არ ყოფილა. სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური საწყისების ჩანასახი ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში აღმოცენდა. თუმცა, თანამედროვე მსოფლიოში მიმდინარე პროცესებმა სუბსიდიარობის იდეას ახალი სიცოცხლე შესძინა და ის დასავლეთის სამყაროში ერთ-ერთ ყველაზე აქტუალურ პრინციპად აქცია, რომლის თაობაზე განსჯა დღესაც არ წყდება.

თავად სუბსიდიარობის კონცეფცია პოლიტიკური ფილოსოფიაა და საზოგადოებრივი საქმეების მართვის პრინციპებს ეხება. ის საზოგადოების სოციალურ სტრუქტურაზე ამახვილებს ყურადღებას. აქ იგულისხმება სტრუქტურა, რომელიც გარკვეული ავტონომიური ერთეულებისგან – სოციალური ჯგუფებისგან შედგება (ოჯახი, თემი, პროფესიული და რელიგიური გაერთიანებები, სოფელი და სხვა). აღნიშნული ჯგუფები პიროვნებასა და სახელმწიფოს შორის შუალედური დამაკავშირებელი რგოლები არიან, რაც სოციალური სისტემის ერთიანობასა და სრულყოფილებას უზრუნველყოფს. ისინი პიროვნების, როგორც სოციალური არსების,

სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, რომლის თანახმად, გადაწყვეტილებების მიღება და პრობლემების მოგვარება მათი წარმოშობის ადგილიდან ყველაზე ახლოს უნდა მოხდეს, რაც პრობლემების უფრო სწრაფად და სწორად მოწესრიგების უპირატესობას იძლევა. სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, საჯარო ხელისუფლება არ უნდა ჩაერიოს იმ საკითხების გადაწყვეტაში, რაც უფრო დაბალ დონეზე უშუალოდ ინდივიდებისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების მონაწილეობით შეიძლება მოგვარდეს.

7 ხუბუა გ., ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 2000, 110.

საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩარევა მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის გამართლებული, თუ საზოგადოების წევრები ან მათი გაერთიანებები საკუთარი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას დამოუკიდებლად ვერ უზრუნველყოფენ. საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობის იდეოლოგიური საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლება და თავისუფალი ადამიანია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპს დემოკრატიულ პრინციპად აქცევს.

თვითრეალიზაციის საშუალებას წარმოადგენენ და მისი თავისუფლების აუცილებელ პირობას ქმნიან.[8] სახელმწიფოს ამ მრავალფეროვან სოციალურ სტრუქტურაში ერთგვარი შემაკავშირებლის ფუნქცია აკისრია. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში მისი ჩარევა კი მხოლოდ იმ შემთხვევაში არის გამართლებული, თუ საზოგადოების წევრები ან მათი გაერთიანებები საკუთარი მოთხოვნების დაკმაყოფილებას დამოუკიდებლად ვერ უზრუნველყოფენ. საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობის იდეოლოგიური საფუძველი, უპირველეს ყოვლისა, თავისუფლება და თავისუფალი ადამიანია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპს დემოკრატიულ პრინციპად აქცევს.[9]

ერთმანეთისგან განარჩევენ სუბსიდიარობის კონცეფციის ტერიტორიულ და ფუნქციონალურ ვერსიებს. ფუნქციონალური (ჰორიზონტალური) სუბსიდიარობა აქცენტს ინდივიდისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების ავტონომიურობაზე აკეთებს. ტერიტორიული (ვერტიკალური) სუბსიდიარობა კი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებზე. სუბსიდიარობის პრინციპის ტერიტორიული კონცეფცია სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებათა შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების პროცესში ყველაზე ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულის სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმპციაა,[10] საწინააღმდეგოს მტკიცების ვალდებულება კი, ფორმალურად, ზემდგომ ტერიტორიულ ხელისუფლებას აკისრია. სუბსიდიარობის ტერიტორიული კონცეფცია საზოგადოებრივი საქმეების გადაწყვეტისას საჯარო ხელისუფლების მოქმედების შემდეგ თანმიმდევრობას ითვალისწინებს: სოფელი, ქალაქი, რაიონი, რეგიონი, სახელმწიფო და ბოლოს საერთაშორისო ინსტიტუტები და ორგანიზაციები.

8 *Endo K.,* The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors," Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 553-652, 568.

9 CDLR, 1994, 10-11.

10 *Follesdal A.,* Subsidiarity, The Journal of Political Philosophy, Vol. 6, № 2, 1998, 195-96; Endo K., The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 568, 640-39.

საინტერესოა, რომ სუბსიდიარობის კონცეფცია იმთავითვე ურთიერთსაწინააღმდეგო ელემენტებს შეიცავს. ხშირად მას სუბსიდიარობის ნეგატიურ და პოზიტიურ ელემენტებსაც უწოდებენ. ნეგატიური (ამკრძალავი) სუბსიდიარობის იდეა ზემდგომი ერთეულის ქვემდგომი ერთეულის[11] თავისუფლებაში ჩარევის შეზღუდვაში გამოიხატება. პოზიტიური (მითითებითი) სუბსიდიარობა კი ზემდგომი ერთეულის ქვემდგომის თავისუფლებაში ჩარევის შესაძლებლობას უშვებს, მაგრამ ზემდგომის ჩარევის უფლება მხოლოდ ქვემდგომი ერთეულის უუნარობის შემთხვევაში წარმოიშობა.[12] „სუბსიდიარობა არამხოლოდ ზემდგომი ხელისუფლების ინტერვენციის შეზღუდვაა ... ის ამავე დროს ხელისუფლების მოქმედების ვალდებულებაცაა", როცა ქვემდგომს დახმარება ესაჭიროება.[13] აღნიშნული ორი ელემენტის თანაარსებობა საზოგადოებრივი ჯგუფების, გაერთიანებების და პიროვნების სრულყოფილ თვითრეალიზაციას ემსახურება. თუმცა, ეს თანაარსებობა ძალიან ფართო ინტერპრეტაციის საშუალებასაც იძლევა. კერძოდ, ლოგიკური კითხვა წარმოიშობა: კონკრეტულად რა შემთხვევაში და რა დოზით აქვს ზემდგომს ქვემდგომის თავისუფლებაში ინტერვენციის უფლება?

ამდენად, სუბსიდიარობის კონცეფციის განმარტების ფართო შესაძლებლობა არსებობს, რაც მნიშვნელოვნად აადვილებს სხვადასხვა ტრადიციებისა და ინტერესების მქონე სახელმწიფოების პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში პრინციპის ინტეგრაციას.[14] როგორც ჩანს, მისი ელასტიური ბუნება ყველას მოწონებას იმსახურებს. ზოგიერთი მკვლევარი მას ძველ შვეიცარიულ დანასაც ადარებს, „რომელიც საკმარისად მოქნილია, რომ პოლიტიკის სხვადასხვა სფეროებს შეეხოს, საკმარისად ბასრია, რომ უფრთხოდნენ, და საკმარისად უსაფრთხოა, რომ სერიოზული ზიანი გამოიწვიოს, თან საჭიროებისას შესაძლებელია ის მუდამ ჯიბეში ჰქონდეს."[15]

11 აქ ზემდგომ და ქვემდგომ ერთეულებში სხვადასხვა სიდიდის სოციალური ჯგუფები და ტერიტორიული ხელისუფლება იგულისხმება. აღნიშნულ ერთეულებში ყველაზე მსხვილ ერთეულად სახელმწიფო ხელისუფლება მოიაზრება, ხოლო ყველაზე დაბალ – პირველად ავტონომიურ ერთეულად კი პიროვნება.

12 იქვე.

13 *Delors J.,* The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate, in: Subsidiarity: The Challenge of Change: Proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility? European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991, 9, 17.

14 CDLR, 1994, 10-11.

15 *Martin A.,* The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?, CAP Working-Paper, München, 2010, 3.

3. სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური და პრაქტიკული ღირებულებები

როგორც აღინიშნა, სუბისიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური საწყისების ჩანასახი ჯერ კიდევ ანტიკურ ეპოქაში აღმოცენდა. დღეს კი ის ფართო და მრავალგანზომილებიან კონცეფციად ჩამოყალიბდა. სუბსიდიარობის პრინციპის მასშტაბებისა და განზომილებების უკეთესად აღსაქმელად ქვემოთ წარმოდგენილია პრინციპის ფილოსოფიური და პრაქტიკული ღირებულებების მოკლე მიმოხილვა. ეს მიმოხილვა, ვფიქრობთ, რომ პრინციპის შესახებ უფრო ზუსტ შთაბეჭდილებას შეგვიქმნის და პრინციპის პოპულარულობის მიზეზებს აგვიხსნის.

ამ მიმართულებით ჩვენ, ძირითადად, პროფესორების ფოლესდალის, მაქკორმიკისა და ბერმანის ნაშრომებს დავეყდნობით. მათი ანალიზი პრინციპის შესახებ მეტნაკლებად სრულყოფილ სურათს ქმნის და შემდგომი დისკუსიისათვის კარგ ნიადაგს ამზადებს. პირველი ავტორი სუბსიდიარობის პრინციპის სამ ყველაზე მნიშვნელოვან ფილოსოფიურ ღირებულებაზე საუბრობს, მეორე ავტორი სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული გამოვლინებების ოთხ ფორმაზე ამახვილებს ყურადღებას, ხოლო მესამე ავტორი სუბსიდიარობის პრინციპის ხუთ უპირატესობაზე მიგვითითებს.

3.1. სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური ღირებულებები

პროფესორი ფოლესდატი სუბსიდიარობის პრინციპის შესახებ განმარტებებს სამ ჯგუფად ჰყოფს. თითოეულ ჯგუფს საკუთარი ფილოსოფიური საფუძველი გააჩნია, ესენია: თავისუფლება, სამართლიანობა და ეფექტიანობა. ვფიქრობთ, აღნიშნული საფუძვლები საუკეთესო მესიჯებს იძლევიან პრინციპის ზოგადი ფილოსოფიის ამოსაცნობად.

სუბსიდიარობა და თავისუფლება (ავტონომიურობა)

პირველად სუბსიდიარობის იდეა, შედარებით უფრო სრულყოფილი ფორმით, ალთუსიუსმა (1557-1630) ჩამოაყალიბა[16], რომელიც ფედერა-

16 ალთუსიუსმა პირველად გამოიყენა ტერმინი სუბსიდია, თუმცა არა მისი კონცეფციის სახელწოდებად, არამედ სიტყვა დახმარების ფორმით (subsidia).

ლიზმის მოძღვრების დამფუძნებელ მამად ითვლება. ალთუსიუსი გერმანიის ქალაქ ემდენის მაგისტრს[17] წარმოადგენდა, რომელიც რეგიონის ლორდისა და წმინდა რომის იმპერატორის ძალაუფლებისგან ქალაქის ავტონომიის დაცვას ცდილობდა. მისი ფილოსოფია ეფუძნება რწმენას, რომ ადამიანის სოციალური თვითრეალიზაცია სხვადასხვა საზოგადოებრივი კომუნების (დასახლებების) და ასოციაციების (რელიგიური, პროფესიული, ეთნიკური და სხვა) დახმარების (subsidia) საშუალებით ხორციელდება. პოლიტიკური ძალაუფლება (იმპერატორის, ლორდის) კი სწორედ აღნიშნული საზოგადოებრივი გაერთიანებების შეთანხმების საფუძველზე აღმოცენდა. ამდენად, კომუნებსა და ასოციაციებს დამფუძნებელი ავტონომია გააჩნია. სახელმწიფოს როლი კი ამ გაერთიანებებს შორის კოორდინაციის უზრუნველყოფა და სიმბიოზის შენარჩუნებაზე ზრუნვაა. შესაბამისად, სახელმწიფო ვერ ჩაერევა გაერთიანებების შიგა საქმეებში თუ მათი თანხმობა არ არსებობს. [18]

მოგვიანებით ალთუსიუსის აღნიშნული მიდგომა ამერიკელმა კონფედერალისტებმა განავითარეს. ალთუსიუსი საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის შეზღუდვის დასაბუთებისას სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფუნქციურ ავტონომიაზე ამახვილებდა ყურადღებას. კონფედერალისტების სუბსიდიარობის თეორია კი მეტ აქცენტს ტერიტორიული საჯარო ხელისუფლების ავტონომიაზე აკეთებს და დეცენტრალიზაციის სასარგებლო არგუმენტაციას განსაზღვრავს. მათი აზრით, დეცენტრალიზაცია ინდივიდის თავისუფლების უმნიშვნელოვანესი გარანტიაა, რომელიც მას ტირანიისგან იცავს.[19]

საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობის პრინციპის აღნიშნული განმარტებების ფილოსოფიური საფუძველი ქვემდგომი ტერიტორიული ერთეულების და გაერთიანებების ცენტრალური ხელისუფლების „ძალმომრეობისგან“ დაცვაა, რაც პიროვნების თავისუფლების დაცვის მნიშვნელოვანი გარანტიაა.

---

17 მაგისტრი – ქალაქის მმართველი ორგანო.

18 *Follesdal A.,* Subsidiarity, The Journal of Political Philosophy, Vol. 6, № 2, 1998, 200-202.

19 იქვე, 204-205.

სუბსიდიარობა და სამართლიანობა

სუბსიდიარობის კონცეფციის განვითარებაში ერთ-ერთი მნიშვნელოვანი როლი კათოლიკურ ეკლესიას ეკუთვნის. პირველად ის 1891 წელს რომის პაპის ლეო XIII ენციკლიკაში „მშრომელებისა და კაპიტალისტების უფლებები და ვალდებულებები“ იქნა გაჟღერებული. ენციკლიკა განმარტავს სუბსიდიარობის პრინციპს და სახელმწიფოს სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად ინდივიდისა და ოჯახის თავისუფლების დაცვისა და სოციალურად დაუცველი ჯგუფების მხარდაჭერისკენ მოუწოდებს.

1931 წელს რომის პაპის პიუს XI-ის მიერ სუბსიდიარობის ფილოსოფია უკვე სრულყოფილად ჩამოყალიბდა. პაპის ენციკლიკა ამჯერად სახელმწიფოს გადამეტებული ძალაუფლების შეზღუდვისკენ აკეთებდა უფრო მეტ აქცენტს. ენციკლიკის თანახმად, „სახელმწიფო გარემოცული და ჩაფლულია განუსაზღვრელი რაოდენობის ამოცანებსა და მოვალეობებში. როგორც ისტორია ნათლად გვიჩვენებს, შეცვლილი სოციალური პირობების გამო ბევრი საკითხი, რომელიც ძველ დროში პატარა გაერთიანებების მიერ წყდებოდა, ახლა მხოლოდ დიდი გაერთიანებების მიერ იმართება. ისევე, როგორც სრულიად მიუღებელია, რომ ადამიანებს არ მივცეთ საშუალება თავად გააკეთონ ის, რისი გაკეთებაც მათ კერძო ბიზნესისა და ინდუსტრიის საშუალებით შეუძლიათ და აღნიშნული საკითხების მართვა საზოგადოებას გადავცეთ, აგრეთვე უსამართლოა, დიდი ბოროტებაა და სწორი წესრიგის დარღვევაა უფრო დიდი და ზემდგომი ორგანიზაციების მიერ იმ ფუნქციების მითვისება, რომლის მართვა უფრო მცირე და ქვემდგომ ორგანიზაციებსაც შეუძლიათ. ... ყველა სოციალური აქტივობის ბუნებრივი მიზანი საზოგადოების ინდივიდუალური წევრებისთვის დახმარების შეთავაზებაა და არა მათი განადგურება ან შთანთქმა. სახელმწიფოს უზენაესი მოვალეობაა მცირე მნიშვნელობის საქმეების გაძღოლის უფლება მცირე ჯგუფებს დაუტოვოს.“[20]

სამართლიანობის უზრუნველყოფის იდეა ჩანს სუბსიდიარობის შესახებ ლიბერალური შეთანხმების მოძღვრებაშიც. აღნიშნული შეხედულება ემყარება რწმენას, რომ სამოქალაქო ჩართულობა და დემოკრატიული კონტროლი სამართლიანი საზოგადოებრივი წესრიგის არსებობას უზრუნველყოფს. ამ დროს მოსახლეობასა და ზემდგომ ორგანოებს შორის

20 *Pius XI,* Quadragesimo Anno: Reconstructing the social order and perfecting it conformably to the precepts of the Gospel in commemoration of the fortieth anniversary of the encyclical Rerum Novarum, Australian Catholic Truth Society, Melbourne, 1931, №19, 21.

ერთგვარი პოლიტიკური შეთანხმება ყალიბდება, რომელიც ეფუძნება საერთო ღირებულებებსა და ინტერესებს. საჯარო ხელისუფლება უფლებამოსილია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ჩაერიოს მხოლოდ აუცილებლობის შემთხვევაში, აღნიშნული შეთანხმების საუკეთესო ინტერესებისა და მოსახლეობის მოლოდინების შესაბამისად. აქ სუბსიდიარობა გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესში ყველა დაინტერესებული ჯგუფების ჩართულობას და საჯარო ხელისუფლების მოვალეობას საკუთარი გადაწყვეტილებები დაასაბუთოს, რაც სამართლიანი საზოგადოებრივი წესრიგის აუცილებელ პირობად გვევლინება.[21]

აღნიშნული კონცეფციები სუბსიდიარობის პრინციპის ახალ ელემენტსაც განსაზღვრავენ. კერძოდ, თუ კონცეფციების პირველი ჯგუფი სუბსიდიარობას მხოლოდ ინდივიდისა და გაერთიანებების სახელმწიფოს ჩარევისგან დამცავ პრინციპად განსაზღვრავს, მეორე ჯგუფი სახელმწიფოს ჩარევის შესაძლებლობას არ გამორიცხავს. თუმცა, იმ დათქმით, რომ სამართლიანობის უზრუნველსაყოფად სახელმწიფოს დახმარება ინდივიდისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების სრულ ჩანაცვლებას და შთანთქმას არ უნდა გულისხმობდეს.

სუბსიდიარობა და ეფექტიანობა

ფისკალური ფედერალიზმის მოძღვრებაში სუბსიდიარობის პრინციპი ადგილობრივი მოსახლეობისთვის ეფექტიანი საზოგადოებრივი სერვისების მიწოდების თვალსაზრისით არის საინტერესო. აღნიშნული შეხედულების თანახმად, საზოგადოებრივი მომსახურების ეფექტიან მიწოდებას ის ხელისუფლება უზრუნველყოფს, რომელიც ხალხთან ყველაზე ახლოს იმყოფება. ადგილობრივ ხელისუფლებას ადგილობრივი პირობებისა და საჭიროებების შესაბამისად მოქმედების უპირატესობა გააჩნია. ამასთან, დეცენტრალიზაცია ცენტრალური ხელისუფლების ფუნქციურ გადატვირთვასაც გამორიცხავს.[22]

ფისკალური ფედერალიზმი ქვემდგომი ერთეულების თავისუფლებაში სახელმწიფო ხელისუფლების ჩარევას დასაშვებად მიიჩნევს, თუ

21 *Follesdal A.,* Subsidiarity, The Journal of Political Philosophy, Vol. 6, № 2, 1998, 210-213.

22 *Follesdal A.,* The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law, Jean Monnet Working Paper 12/11, 2011, 13-14.

ეს ეფექტიან კოორდინაციასა და მეტი საზოგადოებრივი სიკეთის წარმოებას უწყობს ხელს. აქ ქვემდგომი ერთეულების საქმიანობაში ცენტრალური ხელისუფლების ჩარევის შეზღუდვა საბაზრო მექანიზმით არის რეგულირებული. ტერიტორიულ ერთეულებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილება წმინდა შეფასებით კატეგორიაზე – ეკონომიკურ ეფექტიანობაზეა დაფუძნებული, რაც მათ შორის კონკურენციასა და შეჯიბრებითობას წარმოშობს. საბოლოოდ კი კონკურენციის შედეგად მოგებული სერვისის მიმღები მოსახლეობა რჩება.[23]

3.2. სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული ღირებულებები

პროფესორმა მაქკორმიკმა სუბსიდიარობის პრინციპის პრაქტიკული გამოვლინების ოთხი ფორმა აღწერა, რითაც სუბსიდიარობის პრინციპის ოთხ პრაქტიკულ ღირებულებაზე გააკეთა მითითება. მისი აზრით, სუბსიდიარობის პრინციპის ოთხივე გამოვლინება ერთგვარ სიმბიოზურ თანაარსებობაში იმყოფება, რაც საერთო საზოგადოებრივ კეთილდღეობას ემსახურება.

სუბსიდიარობის პირველი ფორმა ეკონომიკური ორიენტაციისაა და მას ავტორი საბაზრო სუბსიდიარობად მოიხსენიებს. სუბსიდიარობის აღნიშნული გამოვლინება ემყარება რწმენას, რომ ინდივიდს და საზოგადოებას გადაწყვეტილებების სახელმწიფოს გარეშე მიღებაც შეუძლია. ამიტომ სახელმწიფომ საბაზრო რეგულირებისგან მაქსიმალურად თავი უნდა შეიკავოს, რათა ინდივიდებს დამოუკიდებელი მოქმედების თავისუფლება დაუტოვოს. ის, რაც შეიძლება კერძო მეწარმეობისა და ინიციატივის საფუძველზე განხორციელდეს, სახელმწიფო კერძო სექტორს უნდა გადასცეს. ამ მიმართლებით სუბსიდიარობის პრინციპი ცალკეული საჯარო ფუნქციების ან სერვისების განსახელმწიფოებრიობაში გამოიხატება.[24]

სუბსიდიარობის მეორე გამოვლინება საზოგადოებრივი სუბსიდიარობაა. ინდივიდები სოციალური არსებები არიან, რომლებიც სხვადასხვა

23 იქვე.

24 *MacCormick N.,* Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth, Law and Philosophy, Vol. 16, No. 4, 1997, 331-356.

სოციალურ გაერთიანებებთან (ოჯახი, დასახლება (სოფელი, ქალაქი), მუნიციპალიტეტი, ეკლესია, კლუბები, ასოციაციები და სხვა) არიან დაკავშირებული. აღნიშნულ გაერთიანებებს პიროვნების თვითრეალიზაციისა და განვითარებისთვის არსებითი მნიშვნელობა გააჩნიათ. ამდენად, სახელმწიფომ პატივი უნდა სცეს მათ უფლებას თავისუფლად გადაწყვიტონ საკუთარი საქმეები. სახელმწიფომ მაქსიმალურად თავი უნდა შეიკავოს ამ საზოგადოებრივი გაერთიანებების საქმიანობის რეგულირების, ჩანაცვლების და კონტროლისგან, მათ შორის იმ შემთხვევაშიც კი, თუ თავად ამ ჯგუფებიდან სახელმწიფოს ჩარევის მიმართ წინააღმდეგობა არ არსებობს.[25] მაგალითად, ის, რაც პროფესიულმა კავშირებმა, სპორტულმა ფედერაციებმა შეიძლება დამოუკიდებლად მოაგვაროს, სახელმწიფოს ჩარევის საგანი არ უნდა გახდეს. აქ სახელმწიფოს როლს გარკვეული წესების დადგენა და შესაბამისი პირობების შექმნა შეიძლება წარმოადგენდეს. წინააღმდეგ შემთხვევაში შესაბამისი გაერთიანებები სახელმწიფო ბიუროკრატიის ქსელში აღმოჩნდებიან და თავისუფლების დაკარგვას ვერ ასცდებიან.

სუბსიდიარობის მესამე ფორმა რაციონალურ-სამართლებრივი სუბსიდიარობაა. ის გადაწყვეტილების მიღების პროცესში სხვადასხვა სამოქალაქო, კერძო და საჯარო სექტორის ინტერესების გათვალისწინებას გულისხმობს, რაც კანონით გარანტირებული უნდა იყოს და სამართლიანობის მიზნებს ემსახურებოდეს.[26] საერთო სახელმწიფოებრივი საკითხების გადაწყვეტა ყოველთვის დაკავშირებულია ადამიანებისა და სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა (ბიზნეს ასოციაციები, სამოქალაქო ორგანიზაციები, პროფესიული კავშირები და სხვა) და ტერიტორიული ერთეულების (ფედერაციის სუბიექტები, რეგიონები, ქალაქები და სოფლები) ინტერესებთან, ამდენად, სახელმწიფოს მოვალეობას შესაბამისი ინტერესების გათვალისწინება და ბალანსის დაცვა უნდა წარმოადგენდეს.

სუბსიდიარობის გამოვლინების მეოთხე ფორმა სიღრმისეული სუბსიდიარობაა. აღნიშნული გულისხმობს გადაწყვეტილების მიღების პროცესის ღიაობისა და ჩართულობის უზრუნველყოფას. სახელმწიფო ხელისუფლებას აქტიური მოქმედების ვალდებულება გააჩნია, რათა გადაწყვეტილების მიღებისას ყველა მხარის და მათ შორის, ტერიტორიული ხელი-

25 იქვე.

26 იქვე.

სუფლებების ჩართულობა უზრუნველყოს.[27] მის ერთ-ერთ გამოვლინებას მრავალდონიანი მმართველობის მექანიზმები წარმოადგენს, რა დროსაც მართვის პროცესში უზრუნველყოფილია საჯარო ხელისუფლების სხვადასხვა ჰორიზონტალური (მაგ. დარგობრივი სამინისტროები) და ვერტიკალური დონეების (რეგიონები, მუნიციპალიტეტები), აგრეთვე არასახელისუფლებო საზოგადოებრივი გაერთიანებების (არასამთავრობო ორგანიზაციები, ბიზნეს ასოციაციები, პროფესიული გაერთიანებები და ა.შ.) ჩართულობა.

კოლუმბიის უნივერსიტეტის პროფესორი ჯორჯ ბერმანი სუბსიდიარობის პრინციპის ანალიზისას მის ხუთ ძირითად ღირებულებაზე მიუთითებს:

პირველი, თვითგამორკვევა და ანგარიშვალდებულება – ინდივიდებს საკუთარ ცხოვრებაზე ზეგავლენის უფრო მეტი საშუალება აქვთ, როდესაც წესები იმ ტერიტორიულ დონეზე დგინდება, სადაც მათ მონაწილეობის უფრო მეტი შესაძლებლობები გააჩნიათ. მონაწილეობის შესაძლებლობა კი ნიშნავს, რომ ადგილობრივი კანონები და პოლიტიკა შესაბამისი იქნება ადგილობრივი მოსახლეობის მოთხოვნებთან და ინტერესებთან. საზოგადოებისთვის უფრო ადვილია გამოხატოს უკმაყოფილება, როდესაც ხელისუფლება მოსახლეობასთან ახლოს იმყოფება.

მეორე, პოლიტიკური თავისუფლება. სუბსიდიარობა ხელს უშლის ძალაუფლების ზედმეტ კონცენტრაციას და ქმნის სხვადასხვა ინტერესებს შორის ბალანსის მიღწევის უკეთეს შესაძლებლობას.

მესამე, მოქნილობა. სუბსიდიარობა ადგილობრივ საზოგადოებას საშუალებას აძლევს გაითვალისწინოს ადგილობრივი პირობების – ფიზიკური, ეკონომიკური, სოციალური, მორალური, კულტურული – უნიკალურობა და ცვლილებებზე სწრაფი რეაგირება მოახდინოს. შესაბამისად, სუბსიდიარობა საშუალებას იძლევა ერთდროულად გვქონდეს მეტი დემოკრატია და კარგი მმართველობაც.

მეოთხე, იდენტურობის დაცვა. ადგილობრივ საზოგადოებას შეუძლია უფრო კარგად განავითაროს ადგილობრივი სოციალური და კულტურული იდენტობა და გაითვალისწინოს ადგილობრივი სპეციფიკა.

---

27 იქვე.

საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობა, უპირველეს ყოვლისა, მეტ ავტონომიურობას (თვითმმართველობას) გულისხმობს. პრინციპის იმპლემენტაცია პიროვნების, სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის მიღწევის საშუალებას იძლევა. აღნიშნულ პროცესში კი სახელმწიფოს უსაფრთხოების, სოციალური სამართლიანობის, ზოგადი რეგულირებისა და კოორდინაციის ვალდებულება გააჩნია.

მეხუთე, მრავალფეროვნება. სუბსიდიარობა პოლიტიკის მრავალფეროვნებას უზრუნველყოფს, რაც ადგილებზე სხვადასხვა ინიციატივისა და ექსპერიმენტის განხორციელების საშუალებას იძლევა. მაგალითად, სხვადასხვა მუნიციპალიტეტებს ან საზოგადოებრივ გაერთიანებებს სხვადასხვა საზოგადოებრივი საქმეების გადაწყვეტის განსხვავებული ხედვა და მიდგომა შეიძლება ჰქონდეთ. ამ დროს ადგილობრიობა ერთგვარ ლაბორატორიად იქცევა, რა დროსაც შესაძლებელია საუკეთესო პრაქტიკის ჩამოყალიბება და განვითარება. ამდენად, პრინციპი ეფექტიანი მმართველობის განვითარებისთვისაც მნიშვნელოვანი პოლიტიკური ინსტრუმენტია.[28]

საბოლოო ჯამში, სუბსიდიარობა, უპირველეს ყოვლისა, მეტ ავტონომიურობას (თვითმმართველობას) გულისხმობს. პრინციპის იმპლემენტაცია პიროვნების, სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებებისა და საჯარო ხელისუფლების ორგანოების ინტერესებს შორის გონივრული ბალანსის მიღწევის საშუალებას იძლევა. აღნიშნულ პროცესში კი სახელმწიფოს უსაფრთხოების, სოციალური სამართლიანობის, ზოგადი რეგულირებისა და კოორდინაციის ვალდებულება გააჩნია.[29]

4. სუბსიდიარობის პრინციპის გამოწვევები

სუბსიდიარობის პრინციპს სახელმწიფო მმართველობის სისტემაში იზოლირებულად ვერ განვიხილავთ. ის სხვა მნიშვნელოვან საჯარო ინტე-

28 *Bermann A.G.,* 1994, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review, Vol. 94, №2, 339-44.

29 CDLR, 1994, 11.

რესებთან და პრინციპებთან მუდმივ კონკურენციაში იმყოფება და მათთან ბალანსირება უწევს. ევროპის საბჭოს, ადგილობრივ და რეგიონულ ხელისუფლებათა კონგრესის (შემდგომში, კონგრესი) ექსპერტები ოთხ პრინციპს გამოჰყოფენ, რომლებთანაც სუბსიდიარობის პრინციპმა ერთგვარი „კომპრომისი" უნდა იპოვნოს, ესენია: მოქმედების ერთიანობის, ეფექტიანობის, ერთიანი შეფარდების და სოლიდარობის პრინციპები.[30]

მოქმედების ერთიანობის პრინციპი სახელმწიფოს ფარგლებში ძალისხმევის გაერთიანებასა და კონცენტრაციას გულისხმობს. თანამედროვე გამოწვევები სახელმწიფოებისგან ენერგიის ყველა დონეზე მობილიზებას და რესურსების ეკონომიურ მართვას მოითხოვს.[31] მიუხედავად ამისა, პრობლემების ეფექტიანი მართვა და გადაწყვეტა ყოველთვის ძალაუფლების ცენტრალიზაციითა და ერთიანი მოქმედებით არ არის შესაძლებელი. დღეს, ცენტრალური ხელისუფლება იმდენად არის გლობალური და დიდი პრობლემებით დაკავებული, რომ მას აღარ შეუძლია ადეკვატურად უპასუხოს სხვადასხვა და მრავალფეროვან ადგილობრივ პრობლემებს. ასეთ ვითარებაში სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობა ზოგჯერ ყველაზე სწორი გამოსავალია. მაგალითად, როდესაც ცენტრალური ხელისუფლების საფიქრებელია სოფლის ორღობის შეკეთება ან საოჯახო მეურნეობის მიერ წარმოქმნილი, პირობითად, კარტოფილის ნათალის გადასაყრელი ადგილის მოწყობა იქ ცენტრალურ ხელისუფლებას დიდ „საქვეყნო" საქმეებზე (უსაფრთხოება, საგარეო პოლიტიკა და ვაჭრობა, განათლების პოლიტიკა და მეცნიერება) ფიქრის დრო აღარ დარჩება.

სუბსიდიარობის პრინციპს ხშირად ეფექტიანობის და ეკონომიურობის პრინციპებსაც უპირისპირებენ. ეფექტიანობა სხვადასხვაგვარად შეიძლება იქნას აღქმული, შესაბამისად, მისი ზუსტი დეფინიციის ჩამოყალიბება რთული ამოცანაა. საჯარო მართვის და ფინანსების თეორიაში ეფექტიანობის ორ სახეს განასხვავებენ: effectiveness და efficiency, რომელთა შესაბამისი ადეკვატური ქართული ტერმინები არ არსებობს. ამიტომ, პირობითად, მათ ტერმინებით: *შედეგ-ეფექტიანობად* (effectiveness) და *ხარჯ-ეფექტიანობად* (efficiency) მოვიხსენიებთ. *შედეგ-ეფექტიანობა* გულისხმობს, თუ რამდენადაა მიღწეული შესაბამისი პოლიტიკის (მაგ.: სოციალური უზრუნველყოფის, ჯანდაცვის, ტრანსპორტის და ა.შ.) დასა-

---

30 CDLR, 1994, 24-29.

31 იქვე, 25.

ხული ამოცანები. ამოცანების მიღწევაში აქ არსებული სიტუაციის და გარემოს დადებითი ცვილილება მოიაზრება (მაგ.: უმუშევრობის შემცირება, დაავადებათა კლება, საცობების შემცირება და ა.შ.). ხარჯ-ეფექტიანობა გულისხმობს, თუ რამდენი რესურსით (ფინანსები, დრო, ადამიანური რესურსები და ა.შ.) რამდენი „ობიექტი" იქნა გამომუშავებული (მაგ.: რამდენი კილომეტრი გზა დაიგო, რამდენი მოხსენება დაიწერა, რამდენი პირი იქნა დაკავებული, რამდენი პირი იქნა გადამზადებული და ა.შ.). ამ შემთხვევაში მთავარი დახარჯული რესურსების რაოდენობასა და გამომუშავებული ობიექტების რაოდენობას შორის (რაოდენობაში იგულისხმება: ზომა, წონა, მოცულობა, რაოდენობა და ა.შ.) არსებული პროპორციაა. ეკონომიურობა კი რესურსების დაზოგვას ნიშნავს.[32]

ფუნქციათა გადანაწილების ეფექტიანობის შეფასებისთვის ხშირად შემდეგ ეკონომიკურ კრიტერიუმებს მიმართავენ: პირველი, *სიახლოვის კრიტერიუმი* პრობლემასთან საჯარო ხელისუფლების სიახლოვე ადგილობრივი სიტუაციის უკეთეს ცოდნასა და პრობლემის ადგილობრივ პირობებთან მისადაგებით გადაწყვეტის მოქნილობას იძლევა; მეორე კრიტერიუმი, მასშტაბის ეკონომიაა, რომელიც გულისხმობს, რომ წარმოების რაოდენობის ზრდასთან ერთად ხარჯებიც მცირდება. მესამე, ხელმისაწვდომობის ეფექტია. აღნიშნული კრიტერიუმის თანახმად, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას გასათვალისწინებელია, თუ რამდენად (რა მოცულობით) არის ადგილობრივი საზოგადოების (ადგილობრივი ხელისუფლების) მიერ წარმოებული საჯარო პროდუქტის (სიკეთის) საბოლოო მომხმარებელი თავად ადგილობრივი მოსახლეობა. მაგალითად, გარე განათების, წყალმომარაგების სისტემის და ხანძარსაწინააღმდეგო სერვისის მომხმარებელი, ძირითადად, კონკრეტული ტერიტორიული ერთეულის მოსახლეობაა, განსხვავებით საერთაშორისო ავტომაგისტრალისა, რომლითაც მთელი ქვეყნის მოსახლეობა თანაბრად სარგებლობს.[33]

ეფექტიანობის ბოლო ორმა კატეგორიამ, ლოგიკურად, ცენტრალიზაციისკენ და მსხვილი ტერიტორიული ერთეულებისკენ შეიძლება მიგვითითოს, რაც

32 *Endo K.,* The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 636-37; *Rossell C.,* Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies, The case of school desegregation, American Politics Quarterly, Vol. 21, №2, 1993, 164; *Pollitt C., Bouckaert G.,* Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011, 15, 135.

33 *King D.,* Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government, First edition, Routledge, New York, 2016, 17-18.

სოციალურ და პოლიტიკურ საკითხებში ეკონომიკურ-ფინანსური ეფექტიანობა მხოლოდ შედარებითი (ფარდობითი) კონცეფციებია. საერთო კეთილდღეობა ყოველთვის ფინანსურ და ეკონომიკურ ეფექტიანობას არ უკავშირდება. სუბსიდიარობის პრინციპი ყურადღებას არა მხოლოდ რაოდენობრივს, არამედ ამ ხარისხობრივ ფაქტორებსაც აქცევს. ამასთან, მასშტაბის ეკონომიას თავისი ლიმიტი აქვს და ზოგჯერ ბიუროკრატიული პროცედურების ზრდას განაპირობებს. შესაბამისად, უფრო დიდი ყოველთვის უფრო ეფექტიანს არ ნიშნავს.

სუბსიდიარობის პრინციპის საწინააღმდეგო კატეგორიებია. მიუხედავად ამისა, სუბსიდიარობის კონცეფცია არ ეწინააღმდეგება ეფექტიანობის იდეას. სუბსიდიარობის პრინციპს ეფექტიანობის შეფასებისას ტრადიციულ ფინანსურ და ეკონომიკურ კრიტერიუმებთან ერთად სხვა კრიტერიუმებიც შემოაქვს. მაგალითად, ისეთი კრიტერიუმები, როგორიცაა: მოსახლეობის „კეთილდღეობა" (კმაყოფილება) და ისტორიულ-კულტურული თავისებურებების პატივისცემა.[34] მაგალითად, შეიძლება ყველაზე ხარჯ-ეფექტიანი და ეკონომიური იყოს რეგიონში ერთი დიდი იუსტიციის სახლის მშენებლობა, თუმცა, ამ შემთხვევაში პერიფერიებში მცხოვრებ მოსახლეობას სერვისის მისაღებად ძალიან დიდი მანძილის გავლა მოუხდებათ, მაშინ, როცა გადაწყვეტილება მაღალმთიან დასახლებებში იუსტიციის სახლების გახსნის შესახებ შეიძლება ფინანსურად იმდენად გამართლებული არ იყოს, მაგრამ ის ადგილობრივი მოსახლეობის კეთილდღეობას აუმჯობესებს.

ამდენად, სოციალურ და პოლიტიკურ საკითხებში ეკონომიკურ-ფინანსური ეფექტიანობა მხოლოდ შედარებითი (ფარდობითი) კონცეფციებია. საერთო კეთილდღეობა ყოველთვის ფინანსურ და ეკონომიკურ ეფექტიანობას არ უკავშირდება. სუბსიდიარობის პრინციპი ყურადღებას არა მხოლოდ რაოდენობრივს, არამედ ამ ხარისხობრივ ფაქტორებსაც აქცევს. ამასთან, მასშტაბის ეკონომიას თავისი ლიმიტი აქვს და ზოგჯერ ბიუროკრატიული პროცედურების ზრდას განაპირობებს.[35] შესაბამისად, უფრო დიდი ყოველთვის უფრო ეფექტიანს არ ნიშნავს.[36]

34 CDLR, 1994, 26.

35 იქვე, 26-27.

36 იხ. *Swianiewicz P., Łukomska J.,* Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, Urban Affairs Review, 2017, 1-24.

კიდევ ერთი პრინციპი, რომელთანაც სუბსიდიარობის პრინციპს კონკურენცია უწევს, ეს *ერთიანი შეფარდების პრინციპია.* ცენტრალური ხელისუფლებისთვის დამახასიათებელია უნიფიცირების ტენდენცია, რომელიც ერთიანი სახელმწიფოს არსებობისა და განვითარების პირობაა. ერთიანობის უზრუნველყოფა, ამ სიტყვის ძალიან ფართო გაგებით, სოციალური, ეკონომიკური, კულტურული, პოლიტიკური, სამართლებრივი და სხვა ქვეყნის თანაბარი სოციალურ-ეკონომიკური განვითარებისთვის მნიშვნელოვანი პირობაა. ამასთან, ქვეყნის მთელი მოსახლეობისთვის თანაბარი სტანდარტის ცხოვრების უზრუნველყოფა სახელმწიფოს კონსტიტუციური ვალდებულებაცაა.[37]

ერთი შეხედვით, ერთიანობის პრინციპი პირდაპირ უპირისპირდება სუბსიდიარობას, თუმცა, ხშირად, ერთიანობის მიღწევა ყველაზე ეფექტიანად სწორედ სუბსიდიარობის პრინციპზე დაყრდნობით შეიძლება. სუბსიდიარობა ადგილობრივ პირობებთან და მოთხოვნებთან ადაპტირების შესაძლებლობას ქმნის, რაც ქვეყნის ტერიტორიაზე თანაბარი ცხოვრების პირობების მიღწევის უფრო ეფექტიანი საშუალებაა. „სუბსიდიარობას შეუძლია შეამციროს სიხისტე და ცუდად ადაპტირებადობა, რაც ერთიანმა შეფარდებამ შეიძლება გამოიწვიოს."[38] სუბსიდიარობა ახალისებს ინდივიდუალიზმს და გზას უხსნის ინიციატივასა და ინოვაციებს. ზოგჯერ ადგილობრივი ინიციატივის პირობებში რთულად გადასაწყვეტი პრობლემების მოგვარების ორიგინალური გზებიც იბადება, რაც განზოგადებისა და შემდგომი განვითარების პერსპექტივებს ზრდის.[39]

კონფლიქტი არსებობს სუბსიდიარობისა და სოლიდარობის პრინციპებს შორისაც. ქვეყნის მატერიალური დოვლათის გადანაწილებისას მდიდრებსა და ღარიბებს შორის სამართლიანი ბალანსის უზრუნველყოფა თანამედროვე სახელმწიფოებისთვის ერთ-ერთი ურთულესი გამოწვევაა. ამ თვალსაზრისით, ყველა რესურსის ცენტრში თავმოყრისა და შემდგომში სამართლიანი გადანაწილების იდეა მომხიბვლელად და უალტერნატივოდ მოჩანს.[40] მიუხედავად ამისა,

37 CDLR, 1994, 27-28.

38 იქვე, 28.

39 იქვე, 27-28.

40 იქვე, 28-29.

პრაქტიკულად, შეუძლებელია, რომ ცენტრალურ დონეზე თავი მოიყაროს ქვეყანაში თითოეული დასახლების და ტერიტორიის პრობლემების ამომწურავმა ცოდნამ. შესაბამისად, ლოგიკური კითხვა ჩნდება: რამდენად სამართლიანი შეიძლება იყოს ცენტრი, თუ მას ადგილობრივი პირობების და მოთხოვნების შესახებ შესაბამისი ინფორმაცია არ აქვს?

სინამდვილეში სუბსიდიარობა არ გამორიცხავს სოლიდარობას. სუბსიდიარობის კონცეფცია სახელმწიფო ხელისუფლების ნეგატიურ ვალდებულებასთან ერთად პოზიტიურ ვალდებულებასაც გულისხმობს, რომელიც ქვემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების, თუ სხვა სოციალური გაერთიანების დახმარების ვალდებულებაში გამოიხატება. ეს ელემენტი სუბსიდიარობას სოლიდარობის პრინციპთან აახლოვებს და მასთან თანაარსებობის კონტურებს იძლევა. სუბსიდიარობისა და სოლიდარობის კონცეფციების თანაარსებობა განსხვავებული შესაძლებლობების ერთეულებს შორის (მაგ.: ბარის და მაღალმთიანი ანდა საქალაქო და სასოფლო მუნიციპალიტეტები) გონივრული ბალანსის დაცვის აუცილებლობას წარმოშობს. ის სახელმწიფოს ავალდებულებს, რომ რესურსები თანაბრად გადაანაწილოს. ამასთან, სუბსიდიარობას შემოაქვს იდეა, რომ დახმარებას და გათანაბრებას აზრი აქვს, თუ ის მოქმედების შესაძლებლობების გაზრდას, და არა შესაბამისი ერთეულის სრულ ჩანაცვლებას, გულისხმობს. ამდენად, ცენტრალური ხელისუფლების დახმარება მიმართული უნდა იყოს შესაბამისი ერთეულის სტიმულირებისკენ, რომ მან საკუთარი თავის „პატრონობა" მომავალში თავად შეძლოს და არა ცენტრალური ხელისუფლების დახმარებას სამუდამოდ „ჩამოეკიდოს". სწორედ ასეთ დახმარებას ახასიათებს პასუხისმგებლობის გაზიარებაც, რაც ეფექტიანი მართვის აუცილებელი პირობაა.[41] სუბსიდიარობის კონცეფცია თავად დახმარების მიღებაზე მეორე მხარის თანხმობასაც გულისხმობს, ეს თანხმობა კი გადაცემული რესურსების ავტონომიურად მართვას და შესაბამის პასუხისმგებლობას ეფუძნება.[42]

41 იქვე, 28.

42 იქვე.

5. სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების „სტანდარტი"

სუბსიდიარობის პრინციპის იმპლემენტაცია მისი შეფარდების სტანდარტის დამკვიდრებას საჭიროებს, ანუ იმ ზოგადი კრიტერიუმების და წესების განსაზღვრას, რომელთა შესაბამისად პრინციპის პრაქტიკაში გამოყენება მოხდება. ამ მხრივ, საინტერესო უნდა იყოს უფლებამოსილების გადანაწილების ის კრიტერიუმები, რომლებიც ევროპაში სხვადასხვა საერთაშორისო სამართლებრივი რეჟიმების მიერ არის დამკვიდრებული. ამ მიმართულებით კი ყველაზე საყურადღებო ადგილობრივი თვითმმართველობის შესახებ ევროპული ქარტია[43] (შემდგომში, ქარტია) და ევრო კავშირის პრაქტიკაა.

სუბსიდიარობის პრინციპი ქარტიაში უშუალოდ მოხსენებული არ არის, თუმცა, მისი ძირითადი სულისკვეთება სწორედ სუბსიდიარობის კონცეფციაზეა აგებული.[44] ამ მხრივ აღსანიშნავია, ქარტიის მუხლი, რომლის შესაბამისად, „როგორც წესი, საჯარო უფლება-მოვალეობები უპირატესად უნდა განხორციელდეს ხელისუფლების იმ ორგანოების მიერ, რომლებიც მოქალაქეებთან ყველაზე ახლოს არიან. მოვალეობების გადანაწილება სხვა ორგანოსათვის უნდა მოხდეს შესაბამისი ამოცანების მოცულობისა და ბუნების, ასევე *ეკონომიურობისა* და *ეფექტიანობის* გათვალისწინებით."[45]

ქარტიის განმარტებითი ანგარიშის თანახმად, შეუძლებელია განისაზღვროს „ადგილობრივი მნიშვნელობის" ფუნქციების ზუსტი და ამომწურავი ჩამონათვალი. ფუნქციების დიდ ნაწილს როგორც ადგილობრივი, აგრეთვე სახელმწიფოებრივი მნიშვნელობა აქვს. ისინი განსხვავდებიან სახელმწიფოების მიხედვით, იცვლებიან დროში და სხვადასხვა ტერიტორიული დონის ხელისუფლებებს შორის სხვადასხვაგვარად ნაწილდებიან. „თუ ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებებს შევზღუდავთ მხოლოდ იმ ფუნქციებით, რომელთაც არ აქვთ ფართო (არსებითი) ზეგავლენა (მნიშვნელობა), ეს შეიცავს რისკს, რომ მათ ქვეყანა-

---

43 აღსანიშნავია, რომ ქარტიის რატიფიცირება საქართველომ 2004 წელს მოახდინა.

44 CDLR, 1994, 13.

45 Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp# >, [20.02.2019].

ში მხოლოდ უმნიშვნელო როლი ექნებათ.“[46] ამიტომ ქარტია მოითხოვს, რომ ადგილობრივი ხელისუფლება პასუხისმგებელი იყოს საჯარო საქმეების მნიშვნელოვან ნაწილზე.[47]

ქარტია უფლებამოსილებათა გადანაწილების ოთხ კრიტერიუმს განსაზღვრავს. პირველი ორი მეტ-ნაკლებად „ობიექტური“ კატეგორიებია, ესენია: ფუნქციის „ბუნება“ და „მოცულობა“. მაგალითად, ისეთი ამოცანების გადაწყვეტა, როგორებიცაა: ქვეყნის თავდაცვისა და საგარეო პოლიტიკის წარმოება, მაგისტრალური გაზსადენისა და საერთაშორისო გზების მშენებლობა თავისი ბუნებით და მოცულობით, არ წარმოადგენენ ადგილობრივი მნიშვნელობის საკითხებს და მათი მართვა მუნიციპალიტეტს არ შეუძლია, განსხვავებით, მაგალითად, მუნიციპალური ნარჩენების გატანის ან დასასვენებელი ადგილების მოწყობის ფუნქციებისგან. დანარჩენი ორი კრიტერიუმი „ეფექტიანობა“ და „ეკონომიურობა“ ნორმატიული (შეფასებითი) კატეგორიებია, რომლებზეც მსჯელობა ზემოთ გვქონდა.

ქარტია მნიშვნელოვან აქცენტს სახელმწიფოს პოზიტიურ ვალდებულებებზეც აკეთებს, რომელიც სუბსიდიარობის კონცეფციის ერთ-ერთი ელემენტია. კერძოდ: „ადგილობრივი თვითმმართველობა ნიშნავს ხელისუფლების ადგილობრივი ორგანოების უფლებასა და *შესაძლებლობას ... დაარეგულიროს და მართოს”*.[48] მართვის და რეგულირების რეალური „შესაძლებლობის“ შექმნა კი სწორედ სახელმწიფო ხელისუფლების ვალდებულებაა. ამ მხრივ, პირობითად, ქარტიის ნორმების სამი ჯგუფი შეიძლება გამოვყოთ. პირველი ჯგუფი, სახელმწიფოსგან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანიზაციულ-საკადრო ავტონომიის უზრუნველყოფას მოითხოვს. მეორე ჯგუფი, ფინანსური ავტონომიის უზრუნველყოფის აუცილებლობაზე მიუთითებს, ხოლო მესამე ჯგუფი, ცენტრალურ ხელისუფლებაზე ადგილობრივი თვითმმართველობის ზეგავლენის მექანიზმებზე ამახვილებს ყურადღებას.[49]

---

46 Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, < http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm >, [20.02.2019].

47 Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, Article 3 (1), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp# >, [20.02.2019].

48 Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, Article 3 (1), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp# >, [20.02.2019].

49 CDLR, 1994, 15-16.

სუბსიდიარობის პრინციპი განმტკიცებულია ლისაბონის შეთანხმებაშიც.[50] სუბსიდიარობის პრინციპთან დაკავშირებით ევროკავშირის დამოკიდებულება განსხვავდება ქარტიაში არსებული კონცეფციისგან. ქარტიის მიზანი ადგილობრივი თვითმმართველობის იდეის დაცვა და პოპულარიზაციაა. ევროკავშირისთვის კი პრიორიტეტული გაერთიანებასა და წევრი სახელმწიფოების ინტერესებს შორის გონივრული პოლიტიკური ბალანსის პოვნაა.[51] მიუხედავად განსხვავებული დღის წესრიგისა, ლისაბონის შეთანხმებაშიც შესაძლებელია უფლებამოსილებათა გადანაწილებისთვის საინტერესო სახელმძღვანელო კრიტერიუმების იდენტიფიცირება.

ლისაბონის შეთანხმება გაერთიანებასა და მის წევრებს შორის უფლებამოსილებათა გადანაწილების შემდეგ ჩარჩო მიდგომას ითვალისწინებენ: „გაერთიანების უფლებამოსილებების განსაზღვრა ეფუძნება *სუბსიდიარობისა* და *პროპორციულობის* პრინციპებს." „სუბსიდიარობის პრინციპის თანახმად, იმ საკითხებთან მიმართებით, რომლებიც არ ხვდებიან ექსკლუზიური[52] კომპეტენციის სფეროში, გაერთიანება იმოქმედებს მხოლოდ იმდენად (იმ შემთხვევაში და მოცულობით), რამდენადაც შესაბამისი მოქმედების მიზნები სათანადოდ ვერ იქნება მიღწეული წევრი სახელმწიფოების მიერ ცენტრალურ, რეგიონულ ან ადგილობრივ დონეზე, თუმცა მოქმედების მასშტაბის და *ეფექტის* გათვალისწინებით შესაძლებელია უკეთესად მიღწეულ იქნეს გაერთიანების დონეზე."[53]

ლისაბონის შეთანხმება უფლებამოსილებათა გადანაწილების რამდენიმე კრიტერიუმს გვთავაზობს: პირველი, გაერთიანება უფლებამოსილია თავად იმოქმედოს, თუ ქვემდგომი ხელისუფლების ორგანოები უფლებამოსილებას დამოუკიდებლად სათანადოდ ვერ ახორციელებენ (ნეგატიური ტესტი); მეორე, გაერთიანება უფლებამოსილია, თუ ის დაამტკიცებს,

50 ლისაბონის შეთანხმება ხელმოწერილ იქნა ევროკავშირის 27 სახელმწიფოს მიერ პორტუგალიაში, ქალაქ ლისაბონში 2007 წლის 13 დეკემბერს. ლისაბონის შეთანხმებამ ცვლილებები შეიტანა ევროპის კავშირის ხელშეკრულებაში და ევროპის გაერთიანების შექმნის შესახებ ხელშეკრულებაში, რომელსაც სახელი გადაერქვა და ეწოდა ევროკავშირის ფუნქციონირების შესახებ შეთანხმება.

51 CDLR, 1994, 14.

52 იგულისხმება გაერთიანების ექსკლუზიური კომპეტენცია.

53 *Bonde J.P.,* Ed., Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007) Third edition, Foundation of the EU Democracy, Notat Grafisk, 2009, 16-17.

რომ მოქმედების მასშტაბის და ეფექტის[54] გათვალისწინებით დასახულ მიზნებს ის უკეთესად მიაღწევს (პოზიტიური ე.წ. დამატებითი ღირებულების ტესტი) და მესამე, თუ პირველი და მეორე კრიტერიუმები სახეზეა, გაერთიანება ვალდებულია, დაიცვას პროპორციულობის პრინციპი და უფლებამოსილება განახორციელოს მხოლოდ იმ დოზით, რაც აუცილებელია უკეთესი შედეგის – დამატებითი ღირებულების მისაღწევად (პროპორციულობის ტესტი).[55]

განსხვავების მიუხედავად, სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდების საკითხზე ქარტიასა და ლისაბონის შეთანხმებაში საერთო ნიშანიც მოიძებნება. ორივე შემთხვევაში, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას სუბსიდიარობის პრინციპი ქვემდგომი ტერიტორიული ხელისუფლების სასარგებლოდ მოქმედი პრეზუმპციაა, საწინააღმდეგოს მტკიცების ვალდებულება კი ზემდგომ ხელისუფლებას ეკისრება. განხილული მიდგომების განზოგადების საფუძველზე, სუბსიდიარობის პრინციპის შესაბამისად, უფლებამოსილებათა გადანაწილების სახელმძღვანელო შემდეგი კრიტერიუმებისა და პრინციპების იდენტიფიცირება შეიძლება:

- უფლებამოსილების ქვემდგომი ხელისუფლებისთვის მიკუთვნების პრეზუმპცია;
- უფლებამოსილების მოცულობის და ბუნების კრიტერიუმი;
- ეკონომიურობის და ეფექტიანობის კრიტერიუმი;
- ამოცანის მასშტაბის და ეფექტის კრიტერიუმი;
- დახმარების პოზიტიური ვალდებულება;
- პროპორციულობის პრინციპი.

ამასთან, სუბსიდიარობის პრინციპის შეფარდება მხოლოდ უფლებამოსილებათა გადანაწილების კრიტერიუმებისა და პრინციპების განსაზღვრით არ სრულდება. უფლებამოსილებათა გადანაწილების პროცესში არანაკლებ მნიშვნელოვანია გარკვეული წესების დაცვა.

---

54 იგულისხმება, რომ დასახული მიზნების მიღწევა ფართო არეალზე (ფართო მასშტაბით) ზემოქმედებას მოითხოვს ან მოქმედების შედეგი შეიძლება მასშტაბური იყოს. იხ. Endo, K., The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994, 635.

55 *Kiiver P.,* The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality (Routledge Research in EU Law) 1st Edition, Routledge, New York, 2012, 23, 70-71.

კონგრესის ექსპერტების რეკომენდაციის შესაბამისად, უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას მაქსიმალურად თავიდან უნდა იქნეს აცილებული ზიარი უფლებამოსილებების არსებობა ანუ უფლებამოსილებებისა, რომელთა განხორციელებაც სხვადასხვა ტერიტორიული ერთეულის ერთობლივ კომპეტენციაშია მოქცეული.[56] ქარტიის თანახმად, ადგილობრივი თვითმმართველობისთვის გადაცემული უფლებამოსილებები სრული და ექსკლუზიური უნდა იყოს.[57] აღნიშნული პოზიცია მარტივი და ლოგიკურია, ადგილობრივი ხელისუფლების „ავტონომიურობა შეიძლება დაცული იყოს და ნაყოფიერი თანამშრომლობა შედგეს მხოლოდ იმ შემთხვევაში, როცა ყველასთვის გასაგები წესები მოქმედებს“ [58] ანუ ყველამ იცის, თუ რას აკეთებს და რაზეა პასუხისმგებელი საკუთარი ამომრჩევლების წინაშე. ამიტომ უფლებამოსილებები ზუსტად და, შეძლებისდაგვარად, ამომწურავად უნდა განისაზღვროს.

სუბსიდიარობის პრინციპი საჯარო ხელისუფლების მოქმედების მეთოდია, რომელიც მას უფლებამოსილების ქვედა ტერიტორიულ დონეზე განხორციელებისკენ მიუთითებს. თუმცა საკამათოა, თუ სად უნდა დაიწყოს საჯარო მართვის ყველაზე ქვედა ტერიტორიული დონე. ქვედა ტერიტორიული დონე შეიძლება იყოს დასახლება (სოფელი, ქალაქი), ანდა დასახლებათა გარკვეული ერთობა (რაიონი, დეპარტამენტი, საგრაფო და ა.შ.) ანდა უფრო მსხვილი ტერიტორიული დონე – რეგიონი. ტრადიციულად, აღნიშნული საკითხის გადაწყვეტის დისკრეცია სახელმწიფო ხელისუფლების ხელშია.

სუბსიდიარობის პრინციპის მაქსიმალური მოქნილობით გამოყენების საშუალებას ადგილობრივი თვითმმართველობის ის სისტემები იძლევიან, სადაც რამდენიმე დონის თვითმმართველი ერთეულები არსებობენ. აღნიშნულ შემთხვევაში სახელმწიფო ხელისუფლებას ზემოთ განხილულ სხვადასხვა კრიტერიუმებს შორის ეფექტური ლავირება შეუძლია. ამას მოწმობს ბოლო 30 წლის განმავლობაში სახელმწიფოების მიერ განხორციელებული ტერიტორიული რეფორმები, რასაც რამდენიმე დონიანი თვითმმართველობის სისტემების წარმოშობა მოჰყვა. განსაკუთრებით

56 CDLR, 1994, 30.

57 Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, article 4 (4), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp# >, [20.02.2019].

58 CDLR, 1994, 30.

კი მაღალია რეგიონული დონის ადგილობრივი თვითმმართველობის შექმნის ტენდენცია.[59] ამ მხრივ, განხორციელებული რეფორმებით აღმოსავლეთ ევროპის ქვეყნებიც გამოირჩევიან. მაგალითად, ჩეხეთში, სლოვაკეთში, უნგრეთში, რუმინეთში, ხორვატიაში, საბერძნეთში – ადგილობრივი თვითმმართველობის ორი დონე ჩამოყალიბდა, პოლონეთში კი სამი.

6. სუბსიდიარობის პრინციპი საზღვარგარეთის ქვეყნების კონსტიტუციებში

სუბსიდიარობის პრინციპი იშვიათად არის მოხსენებული ევროპის სახელმწიფოების სამართლებრივ აქტებში, განსაკუთრებით კონსტიტუციებში. მიუხედავად ამისა, ხშირად კონსტიტუციაში ვხდებით ნორმებს, რომლებიც სრულად ან ნაწილობრივ მოიცავენ სუბსიდიარობის კონცეფციას.

გერმანიის ფედერაციული რესპუბლიკის ძირითად კანონში სუბსიდიარობის პრინციპი მხოლოდ ევროკავშირთან ურთიერთობის ასპექტშია ნახსენები. მიუხედავად ამისა, სუბსიდიარობის კონცეფცია ძირითადი კანონის სხვადასხვა მუხლებშია გაჟღერებული. აქედან აღსანიშნავია გერმანიის ძირითადი კანონის 30-ე მუხლი, რომლის თანახმად, „თუ ძირითადი კანონით სხვა რამ არ არის განსაზღვრული ან დაშვებული სახელმწიფო ხელისუფლების განხორციელება და სახელმწიფო ფუნქციების აღსრულება მიწის პრეროგატივაა.“ აღსანიშნავია, რომ გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლოს მიერ კონსტიტუციის 30-ე მუხლი ფართოდ განიმარტება. კერძოდ, საკონსტიტუციო სასამართლო მიუთითებს, რომ უფლებამოსილებათა გადანაწილებისას შემდეგი თანმიმდევრობა იქნას დაცული: მუნიციპალიტეტი, მიწა და ფედერაცია.[60]

საინტერესოა, აგრეთვე, თუ როგორ განმარტავს გერმანიის საკონსტიტუციო სასამართლო „ადგილობრივი მნიშვნელობის საქმეების“ კონცეფციას. მისი განმარტების თანახმად, „ადგილობრივი

59 იხ. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of *Marcau G.,* Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Local and Regional Authorities in Europe, №64, 1998.

60 *Bröhmer J.,* Subsidiarity and the German Constitution, in: *Evans M, Zimmermann A.,* eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 144-145.

საქმეები არიან მოთხოვნები და ინტერესები, რომლებიც საფუძველს იღებენ ადგილობრივ საზოგადოებაში და რომლებსაც განსაკუთრებული კავშირი აქვთ ადგილობრივ საზოგადოებასთან.“[61]

სუბსიდიარობის კონცეფციიდან გამომდინარეობს ძირითადი კანონის 70-ე მუხლის პირველი პუნქტიც, რომლის შესაბამისად, „მიწა უფლებამოსილია განახორციელოს საკანონმდებლო უფლებამოსილება, თუ ძირითადი კანონი შესაბამის საკანონმდებლო უფლებამოსილებას ფედერაციას არ მიაკუთვნებს.“ თუმცა მიწის აღნიშნული ზოგადი უფლებამოსილება ძირითადი კანონით იქვე შეზღუდულია ფედერაციის ექსკლუზიური უფლებამოსილებებით და კონკურენციული (პარალელური) უფლებამოსილებების კონცეფციით. კონკურენციული უფლებამოსილების სფეროში ფედერაცია უფლებამოსილია საკანონმდებლო აქტი გამოსცეს, თუ უფლებამოსილების ეფექტიანი განხორციელება მიწების კანონმდებლობის საფუძველზე რეგულირებით შეუძლებელია ანდა, თუ არსებობს სხვა მიწის ან მთლიანად სახელმწიფოს ინტერესების დარღვევის საფრთხე (საკონსტიტუციო სასამართლოს განმარტება). ზემოთ აღნიშნული პირობების არსებობისას, ფედერაცია შესაბამის უფლებამოსილებას ახორციელებს მხოლოდ იმ მოცულობით, რაც აუცილებელია ქვეყნის ტერიტორიაზე თანაბარი საცხოვრებელი პირობების შესაქმნელად ანდა სამართლებრივი და ეკონომიკური ერთიანობის უზრუნველსაყოფად.[62] აღსანიშნავია, რომ აღნიშნული მიდგომა ნაშრომში ზემოთ განხილულ უფლებამოსილებათა გადანაწილების კრიტერიუმებსაც ეხმიანება.

ავსტრიის კონსტიტუციაც სუბსიდიარობის პრინციპს პირდაპირ არ განამტკიცებს. თუმცა, კონსტიტუციაში არის ნორმა, რომელიც სუბსიდიარობის იდეას შეიცავს. ავსტრიის კონსტიტუციის 118-ე მუხლის თანახმად, მუნიციპალიტეტის საკუთარ უფლებამოსილებას მიეკუთვნება ყველა ის საკითხი, რომელიც ექსკლუზიურად ანდა ძირითადად ადგილობრივ საზოგადოებას ეხება და მისი შესრულება მუნიციპალიტეტის ტერიტორიის ფარგლებშია შესაძლებელი.[63]

---

61 იქვე.

62 იქვე, 133-137.

63 *Eberdhard H.,* Austria – Municipalities as the “Third Tier” of Austrian Federalism, in: *Panara C., Varney M.,* Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013, 13.

საფრანგეთის კონსტიტუციაში სუბსიდიარობის პრინციპი შემდეგი ფორმით არის განმტკიცებული: „ტერიტორიულ საზოგადოებებს[64] შეუძლიათ მიიღონ გადაწყვეტილება ყველა იმ საკითხთან დაკავშირებით, რომელიც უკეთესად მის ტერიტორიულ დონეზე შეიძლება განხორციელდეს."[65] (72-ე მუხლის მე-2 პუნქტი). საბერძნეთის კონსტიტუციის თანახმად, „ადგილობრივი საკითხების მართვისას კომპეტენციების ადგილობრივი სააგენტოსთვის კუთვნილების პრეზუმპცია მოქმედებს." (102-ე მუხლის პირველი პუნქტი).[66] რუმინეთის კონსტიტუციით კი საჯარო მმართველობა და საჯარო სერვისების მიწოდება ხორციელდება დეცენტრალიზაციის, ადგილობრივი ავტონომიისა და დეკონცენტრაციის პრინციპების საფუძველზე.[67]

იტალიის კონსტიტუცია იმ იშვიათ შემთხვევას მიეკუთვნება, სადაც სუბსიდიარობის პრინციპი პირდაპირ არის აღიარებული. კონსტიტუციით, „სუბსიდიარობის, პროპორციულობისა და დიფერენცირების პრინციპების დაცვით, ადმინისტრაციული ფუნქციები, თუ ისინი პროვინციების, მეტროპოლიტური ქალაქების, რეგიონების ან სახელმწიფოს ფუნქციებიდან გამორიცხული არ არის, მუნიციპალიტეტის ფუნქციებს განეკუთვნება."[68] სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციური პრინციპია პორტუგალიაშიც. პორტუგალიის კონსტიტუციის თანახმად, პორტუგალია არის უნიტარული სახელმწიფო, რომელიც ორგანიზებულია და ფუნქციონირებს სუბსიდიარობის, დემოკრატიული და დეცენტრალიზებული საჯარო მართვის პრინციპების საფუძველზე.[69]

პოლონეთის კონსტიტუციაში სუბსიდიარობის პრინციპი კონსტიტუციის პრეამბულაშია მოცემული. პრინციპი შინაარსობრივად ასახულია კონ-

---

64 ტერმინი „ტერიტორიული საზოგადოება" (territorial community) საფრანგეთში თვითმმართველ ერთეულს აღნიშნავს.

65 *Couzigou T.,* France – Territorial Decentralisation in France: Towards Autonomy and Democracy, in: Panara C., Varney M., Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013, 82.

66 The Constitution of Greece, Article 102 (1), < http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>, [20.02.2019].

67 The Constitution of Romania, Article 120 (1), < http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371 >, [20.02.2019].

68 *Villamena S.,* Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy, in: Panara C., Varney M., Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013, 196-97.

69 Constitution of the Portuguese Republic, Article 6, < http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf >, [20.02.2019].

სტიტუციის 163-ე მუხლშიც, რომლის შესაბამისად, საჯარო ფუნქციებს ადგილობრივი ხელისუფლება ახორციელებს, თუ ეს ფუნქციები კონსტიტუციით და კანონით სხვა ორგანოების ფუნქციებად არ არის განსაზღვრული. საჯარო ამოცანები, რომლის მიზანიც ადგილობრივი საზოგადოების მოთხოვნების დაკმაყოფილებაა, ადგილობრივი ხელისუფლების მიერ უნდა განხორციელდეს როგორც მათი პირდაპირი მოვალეობა.[70]

7. სუბსიდიარობის პრინციპის პერსპექტივები ქართულ პოლიტიკურ-სამართლებრივ სივრცეში

როგორც აღინიშნა, სუბსიდიარობის პრინციპი შეიძლება გავიაზროთ ორ ფუნქციონალურ და ტერიტორიულ განზომილებაში. ფუნქციონალური (ჰორიზონტალური) სუბსიდიარობა აქცენტს ინდივიდის, სხვადასხვა საზოგადოებრივი გაერთიანებების ავტონომიურობაზე აკეთებს. ტერიტორიული (ვერტიკალური) სუბსიდიარობა კი სახელმწიფოს ტერიტორიულ ერთეულებზე. სუბსიდიარობის ორივე ეს განზომილება ერთმანეთთან მჭიდროდ არის დაკავშირებული, ისინი ერთმანეთს ავსებენ და აძლიერებენ. სუბსიდიარობის პრინციპის ქვეყნის საზოგადოებრივი წესრიგის ნაწილად ქცევა ორივე მიმართულებით რეფორმებსა და განვითარებას საჭიროებს. სუბსიდიარობა დეცენტრალიზების პრინციპია, შესაბამისად, მისი იმპლემენტაცია მნიშვნელოვნად დეცენტრალიზაციის რეფორმას უკავშირდება.

საქართველოში ეს პროცესი ყოველთვის რთულად მიმდინარეობდა. ქვეყნის დამოუკიდებლობის დაახლოებით 3 ათეული წლის განმავლობაში ამ მიმართულებით არაერთი რეფორმა განხორციელდა. თუმცა, ზოგჯერ მისი საჭიროებაც კი კითხვის ნიშნის ქვეშ იდგა. შედეგად, მიუხედავად ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილებისა, საერთო ჯამში, დღეს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების სისტემა სრულყოფილებისგან შორსაა და ქვეყნის მმართველობით სისტემაში შედარებით უმნიშვნელო ადგილი უკავია.[71]

70 Constitution of the Republic of Poland Articles 163, 166 < http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>, [20.02.2019].

71 იხ. ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015;

მიუხედავად ზოგიერთი პოზიტიური ცვლილებისა, საერთო ჯამში, დღეს საქართველოში ადგილობრივი თვითმმართველობისა და სამოქალაქო საზოგადოების სისტემა სრულყოფილებისგან შორსაა და ქვეყნის მმართველობით სისტემაში შედარებით უმნიშვნელო ადგილი უკავია.

2017 წლის 13 ოქტომბერს საქართველოს პარლამენტმა „საქართველოს კონსტიტუციაში ცვლილების შეტანის შესახებ“ საქართველოს კონსტიტუციური კანონი მიიღო. ცვლილებებით საქართველოში სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის უფლებამოსილებათა გამიჯვნის ახალი კონსტიტუციური პრინციპი – სუბსიდიარობის პრინციპი დამკვიდრდა. მიუხედავად სუბსიდიარობის პრინციპის კონსტიტუციურ რანგში აღზევებისა, მისი ფაქტობრივ პოლიტიკურ და საზოგადოებრივ წესრიგად ქცევა რთული და კომპლექსური გამოწვევაა.

როგორც განვლილი პერიოდი გვიჩვენებს, საქართველოში დეცენტრალიზაციის რეფორმა ხშირად განცალკევებულ, ვიწრო „დარგობრივ“ ჭრილში აღიქმებოდა და მისი მასშტაბები ადეკვატურად გააზრებული არ იყო. რეალური სურათის გაცნობიერების შემდეგ კი რადიკალური ნაბიჯების გადადგმისთვის პოლიტიკური ნების მობილიზება ჭირდა. ამიტომ დეცენტრალიზაციის რეფორმის განხორციელების რამდენიმე მცდელობის მიუხედავად პროცესი ზედმეტად ნელა მიმდინარეობს და წინ გადადგმულ ნაბიჯებს ზოგჯერ უკუსვლაც მოსდევს, უფრო ხშირად ვითარება სტაგნაციურია. მისი დადებითი შედეგები კი ქვეყანაში ნაკლებად ხელშესახებია.[72]

სუბსიდიარობის პრინციპის წარმატებითი იმპლემენტაციისთვის მნიშვნელოვანია მისი შინაარსის სწორად გაგება. სუბსიდიარობის კონცეფცია არამხოლოდ საჯარო ხელისუფლების ვერტიკალური სტრუქტურის ცვლილებას გულისხმობს, არამედ საჯარო მართვის მთელი სისტემის არსებით ტრანსფორმაციას. ის საჯარო პოლიტიკის თითქმის ყველა სფეროსა და დარგს მოიცავს (ეკონომიკას, გარემოს დაცვას, სოციალურ უზ-

Ladner A., Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, №3, 2016, 321–357.

72 იხ. ლოსაბერიძე დ., ბოლქვაძე თ., კანდელაკი კ., რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015.

სუბსიდიარობის კონცეფცია არამხოლოდ საჯარო ხელისუფლების ვერტიკალური სტრუქტურის ცვლილებას გულისხმობს, არამედ საჯარო მართვის მთელი სისტემის არსებით ტრანსფორმაციას. ის საჯარო პოლიტიკის თითქმის ყველა სფეროსა და დარგს მოიცავს (ეკონომიკას, გარემოს დაცვას, სოციალურ უზრუნველყოფას, კულტურას, სპორტს, ჯანდაცვას, სოფლის მეურნეობას, ფინანსებს, არჩევნებს და ა.შ.). სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად ის საჯარო მართვის პროცესში ჩართული სუბიექტების ქცევის ცვლილებასაც საჭიროებს.

რუნველყოფას, კულტურას, სპორტს, ჯანდაცვას, სოფლის მეურნეობას, ფინანსებს, არჩევნებს და ა.შ.). სამართლებრივ და ინსტიტუციურ ცვლილებებთან ერთად ის საჯარო მართვის პროცესში ჩართული სუბიექტების ქცევის ცვლილებასაც საჭიროებს. ეს რთული და ხანგრძლივი პროცესია. კერძოდ, სახელმწიფო ხელისუფლებაში მყოფი პოლიტიკოსები ადგილებზე მათი პოლიტიკური კონტროლის შესუსტებას უნდა შეეგუონ, სახელმწიფო ხელისუფლებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებმა ურთიერთთანამშრომლობის აუცილებლობა უნდა გააცნობიერონ, ხოლო მოქალაქეებმა და მათმა გაერთიანებებმა ადგილობრივი პრობლემების გადასაწყვეტად უფრო მეტი პასუხისმგებლობა უნდა აიღონ და საჯარო ხელისუფლებაზე ეფექტური სამოქალაქო კონტროლი განახორციელონ.

სუბსიდიარობა სწავლის პროცესს წააგავს, როდესაც შედეგი ხანგრძლივი და მიზანმიმართული შრომის შედეგია, თუმცა პროცესის გრძელვადიანობა მისი დაწყების ათწლეულობით გადადების საფუძველი არ შეიძლება იყოს. სუბსიდიარობის იმპლემენტაცია სახელწიფოსგან კომპლექსური მიდგომის ქონას და თანმიმდევრული პოლიტიკის განხორციელებას საჭიროებს. აღნიშნულ პროცესში სუბსიდიარობის პრინციპი „როგორც „კონსტიტუციური ლაიტმოტივი“ ... სულ მცირე, „ანტი ცენტრალიზაციის“ პირობად უნდა იქნას მიჩნეული... სუბსიდიარობის პრინციპს შემაკავებელი ფუნქცია აქვს, რომელმაც ცენტრალიზაციის პრინციპი ყოველთვის კითხვის ნიშნის ქვეშ უნდა დააყენოს, რაც საკითხზე დებატების გამართვის საფუძვლად უნდა იქცეს.“[73]

73 CDLR, 1994, 25.

როგორც ცნობილი ფრანგი პოლიტოლოგი ალექსის ტოკვილი ჯერ კიდევ 150 წლის წინ წერდა: დარწმუნებით შეიძლება ითქვას, რომ „თავისუფალი ერის ძალაუფლება მუნიციპალიტეტებიდან იღებს სათავეს... მუნიციპალიტეტებს თავისუფლებისათვის ისეთივე მნიშვნელობა აქვთ, როგორიც სკოლებს მეცნიერებისათვის. ისინი თავისუფლებას ხელმისაწვდომს ჩვეულებრივი ხალხისათვის ხდიან, მათ თავისუფლების მშვიდობიანად სარგებლობის უნარს უნერგავენ და მის გამოყენებას ასწავლიან. მუნიციპალური ინსტიტუტების გარეშე ერმა თავისუფალი მმართველობა შეიძლება ჩამოაყალიბოს, მაგრამ ის თავისუფლების მოყვარულ ეროვნულ შეგნებას ვერ შექმნის. შიდა დაძაბულობის გადალახვისა და გარემოებათა დამთხვევის შედეგად ერმა გარკვეული მოცულობის საგარეო დამოუკიდებლობა შეიძლება მოიპოვოს, მაგრამ დესპოტიზმი გაღვივებული საზოგადოების შიგნით ადრე თუ გვიან წარმოჩინდება.“[74]

სუბსიდიარობის პრინციპის ძირითადი კონცეფცია ილია ჭავჭავაძის პუბლიცისტურ წერილებშიც შეიძლება აღმოვაჩინოთ. ის დეცენტრალიზებული სახელმწიფოს მნიშვნელობაზე და სამოქალაქო აქტივობასა და ავტონომიაზე დაფუძნებული საზოგადოებრივი წესრიგის აუცილებლობის შესახებ საუბრობს. ამდენად, თუ „გადამთიელი“ ტოკვილის მოსაზრებას არ დავუჯერებთ, იქნებ ილიას შეგონება მაინც ყურად ვიღოთ. „თვითმმართველობა მეტად ხელს უმართავს ქვეყნის კეთილდღეობასა: ხალხს აფხიზლებს, ხალხს ჭკუასა და გონებას უხსნის, რადგანაც საზოგადოებრივი მზრუნველობისათვის ხალისს უღვიძებს და საზოგადო საქმისათვის სწურთნის და ავარჯიშებს. ამგვარი მმართველობა ისეთი თვისებისაა, რომ საცა კი სურს ადამიანს, ყველგან და ყოველს ხალხში იხეირებს და ჩვეულებრივს ნაყოფს მოიტანს. იქ, საცა მაგას გზა და ადგილი ჰქონია, ყველგან ცხოვრება ადამიანისა აუყვავებია და მთავრობისათვისაც მძიმე ტვირთი ქვეყნის გამგეობისა შეუმსუბუქებია, აუხსნია.“ თუმცა ილია ამავე დროს იმასაც აღნიშნავს, რომ „თვითმმართველობას ქვეყანაზედ ბევრი მტერი ჰყავს; ბევრს უფრთხობს ტყუილუბრალოდ ძილსა და მოსვენებასა. ამბობენ, რომ საშიშარიაო – საზოგადოებას ეგ უფლება მიენიჭოს: აურზაური მოჰყვება, თავს გაიზვიადებს და მორჩილებიდან გამოვაო.“[75] დამაფიქრებელია, რომ უკვე 21-ე საუკუნეშიც კი საქართველოში ილიას აღნიშნული წუხილი კვლავ აქტუალური რჩება.

74 *Tocqueville A.,* About Democracy in America, Fourth printing 2007, The LawBook Exchange Ltd., New Jersey, 2007, 42.

75 ჭავჭავაძე ი., პუბლიცისტური წერილები, საბჭოთა საქართველო, თბილისი, 1987, 324-25.

სუბსიდიარობის ძირითადი სიკეთე ერთიანი სახელმწიფოს იდეის ქვეშ მრავალფეროვნების შენარჩუნებაშია. მისი ყურადღების ცენტრში თითოეული ადამიანის ინტერესები და თავისუფლება დგას. სუბსიდიარობა ინდივიდუალური, განსხვავებული მიდგომებით თანაბარი პირობების შექმნას უზრუნველყოფს. მისი საბოლოო ამოცანა კი კონკრეტული ჯგუფის, გაერთიანების, ტერიტორიული ერთეულის და პიროვნების ინტერესებზე მზრუნველი საჯარო ხელისუფლების არსებობის ხელშეწყობაა, რაც საყოველთაო კეთილდღეობის იდეას ეფუძნება.

2018 წელს საქართველოს ხელისუფლების მიერ გაჟღერებული ინიციატივა დეცენტრალიზაციის გრძელვადიანი სტრატეგიის შემუშავების შესახებ უთუოდ მისასალმებელი ნაბიჯია, თუმცა წარსულის არასახარბიელო გამოცდილების გათვალისწინებით აუცილებელია, რომ აღნიშნულ ინიციატივას კონკრეტული, მკაფიო და დროული ნაბიჯებიც მოჰყვეს, რათა ერთ წრეზე სიარულის ჩვეული ტრადიცია საბოლოოდ დასრულდეს.

8. სუბსიდიარობის პრინციპის გაკვეთილები, რა შეიძლება გვასწავლოს სუბსიდიარობის იდეამ?

სუბსიდიარობის პრინციპის ფილოსოფიური, პრაქტიკული და სამართლებრივი ღირებულებების მიმოხილვა პრინციპის შემდგომი ინტერპრეტაციისა და იმპლემენტაციისათვის ზოგად კონტურებს ხაზავს. ქვემოთ ჩვენ შევეცადეთ სუბსიდიარობის პრინციპის მთავარი მესიჯების ერთგვარი შეჯამება მოგვეხდინა, რომელიც ვფიქრობთ, რომ საქართველოს გამოწვევებსაც ეხმიანება და შემდგომი განსჯისა და ანალიზისთვის თავისუფალ სივრცეს ტოვებს.

სუბსიდიარობა უპირველეს ყოვლისა ძალაუფლებით აღჭურვილ ინდივიდს გულისხმობს

სუბსიდიარობის მიზანია საზოგადოებრივ ცხოვრებაში ინდივიდი ძალაუფლებით აღჭურვოს. ეს სუბსიდიარობის პრინციპს ადამიანის ძირითად უფლებებთან აკავშირებს. ადამიანებს გარანტირებული უნდა ჰქონდეთ გაერთიანების შექმნის, საარჩევნო, საკუთრების, რელიგიური, საკუთარი პიროვნების თავისუფალი განვითარების და სხვა უფლებები,

რათა საზოგადოებრივ და პოლიტიკურ ცხოვრებაში აქტიური მონაწილეობის მიღება შეძლონ. [76]

სუბსიდიარობა ერთგვარი თვითგაცნობიერების პროცესია, როდესაც მოქალაქეები საერთო საზოგადოებრივი სიკეთის მიღწევისთვის იწყებენ აქტიურობას. სახელმწიფოს ვალდებულებაა მოქალაქეებს, ოჯახებს, სხვა საზოგადოებრივ გაერთიანებებს შესაძლებლობა მისცეს გააკეთონ ის, რისი გაკეთებაც მათ თვითონ ერთმანეთისთვის შეუძლიათ და თავად მხოლოდ ის საკითხები დაიტოვოს, რისი მიღწევაც მათი ძალისხმევით შეუძლებელია.[77]

სუბსიდიარობა „თავშეუკავებელ" თავისუფლებას არ გულისხმობს. ადამიანისთვის ცხოვრება ყოველგვარი წესრიგისა და თავშეკავების გარეშე ნიშნავს ნებართვას იმის საკეთებლად, რაც მას სურს.[78] ეს მდგომარეობა განსხვავდება თავისუფლებისგან. თავისუფლება უპირველეს ყოვლისა თვითკონტროლს ანუ საკუთარი ბედის კონტროლს გულისხმობს. ჯერ კიდევ ქრისტეს შობამდე 5 საუკუნის წინ პლატონმა თქვა, რომ ადამიანები შეიძლება იმდენად უგნურებად იქცენ, რომ „ყოველგვარი უმნიშვნელო კონტროლი აუტანელ ტირანიად აღიქვან და იმის კეთებაში, რომ არავითარი უფროსი არ ჰყავდეთ ისინი დაწერილი თუ დაუწერელი კანონების დაუმორჩილებლობამდე მიდიან."[79] ამ ვითარებაში თავისუფლება ადამიანისთვის ტვირთად იქცევა, რომლისგანაც თავის დასაღწევად ის მზად იქნება სრულად მიენდოს პოლიტიკურ მმართველს, რომელიც სრული თავისუფლებისკენ სწრაფვას სრულ კონტროლად გადააქცევს.[80]

ამდენად, სუბსიდიარობის იდეა აქტიურ, სამოქალაქო პასუხისმგებლობით და შესაბამისი ძალაუფლებით აღჭურვილი ინდივიდის არსებობას გულისხმობს.

---

76 *Carozza P.G.,* Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, American Journal of International Law, Vol. 97, N38, 2003, 38-79.

77 *Zimmermann A.,* Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, in: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 87.

78 *Barnett R.,* The structure of liberty: Justice and the rule of law. Oxford University Press, Oxford, 1998, 2.

79 *Plato,* The Republic, trans. Cornford F.M., Oxford University Press, New York, 1945, 289.

80 *Hallowell J.,* The moral foundation of democracy. Liberty Fund, Indianapolis, 2007, 99-100.

არ არსებობს სუბსიდიარობის პრინციპი სამოქალაქო საზოგადოების გარეშე

სუბსიდიარობის პრინციპი გვასწავლის, რომ სოციალურ ცხოვრებაში ადამიანებს ინდივიდუალურად, თუ საზოგადოებრივი გაერთიანებების ფორმით არანაკლებ დიდი მნიშვნელობა და პასუხისმგებლობა გააჩნიათ, ვიდრე საჯარო ხელისუფლებას. სუბსიდიარობის იდეა ვერ განხორციელდება პასუხისმგებლიანი და აქტიური მოქალაქეებისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების გარეშე.[81]

საზოგადოებრივი გაერთიანებები თავისუფალი ადამიანის თვითრეალიზაციის საშუალებაა, რომელიც ადამიანის სოციალური ბუნებიდან გამომდინარეობს და თავისუფალი განვითარებისა და საზოგადოებრივი საქმეების დამოუკიდებლად გადაწყვეტის სივრცეს იძლევა, რაც დემოკრატიული სახელმწიფოს ფორმირების აუცილებელი პირობაა. აღნიშნულის გაცნობიერება უპირველეს ყოვლისა თავად მოქალაქეს და საზოგადოებას ესაჭიროება.[82]

სუბსიდიარობის პრინციპი გვეუბნება, რომ ის, რაც ადამიანს თავად შეუძლია გააკეთოს, არ შეიძლება, რომ ადამიანთა ჯგუფის გადასაწყვეტი გახდეს, ის, რაც შეიძლება ოჯახმა უზრუნველყოს უფრო დიდ ადამიანთა გაერთიანების საზრუნავად არ უნდა იქცეს, ის, რაც ადგილობრივმა სამეზობლომ შეიძლება მოაგვაროს საჯარო ხელისუფლების ჩარევის საგანი არ უნდა გახდეს, ის, რაც ადამიანთა სხვა გაერთიანებამ (პროფესიულმა კავშირებმა, ბიზნეს ასოციაციებმა, მეწარმეებმა, სამოქალაქო სექტორმა და ა.შ.) შეიძლება მართოს სახელმწიფოს პასუხისმგებლობის ქვეშ არ უნდა მოექცეს, ხოლო ის, რაც სოფელში შეიძლება გადაწყდეს, სახელმწიფოს გადასაწყვეტი არ უნდა გახდეს.

სახელმწიფოს ჩარევა ადამიანის, ოჯახის, ადგილობრივი საზოგადოების, პროფესიული და რელიგიური გაერთიანების ან სხვა სოციალური ჯგუფის ცხოვრებაში ერთგვარი „წესრიგის“ დასამყარებლად, რაც ზოგჯერ თავად ამ ჯგუფების მიერაც შეიძლება მხარდაჭერილი და

81 *Chaplin J.,* Subsidiarity and Social Pluralism, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 65-75.

82 *Evans M., Zimmermann A.,* The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 1-2.

მოწონებულიც კი იყოს, ფრთხილ მიდგომას მოითხოვს. საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს გადამეტებული ჩარევით ზიანი კერძო ინიციატივამ შეიძლება განიცადოს, რაც მინიმუმ სამოქალაქო საზოგადოების ჩამოყალიბების პროცესს აფერხებს, თუ არაფერს ვიტყვით საფრთხეზე, რომ სახელმწიფოს მიერ დამყარებული „წესრიგის“ საფასური თავისუფლების დაკარგვა შეიძლება იყოს. ამას ადასტურებს სახელმწიფოს და საზოგადოების განვითარების როგორც წარსული, აგრეთვე თანამედროვე ისტორია.

სუბსიდიარობა არა უმრავლესობის ინტერესებზე, არამედ თითოეულ ადამიანზე ორიენტირებულ მმართველობას გულისხმობს

ცნობილი ავსტრიელი იურისტი და ფილოსოფოსი ჰანს კელზენი აღნიშნავდა, რომ დემოკრატია მოითხოვს ორ ნებას შორის თანხვედრას, პირველი, ეს არის საერთო საზოგადოებრივი ნება, რომელიც კანონებშია გამოხატულია და მეორე, ეს არის ინდივიდის ნება. კანონში არსებული ნება ინდივიდის ნებას უნდა შეესაბამებოდეს. ეს ამოცანა დემოკრატიულ სახელმწიფოში გადაწყვეტილებების უმრავლესობით მიღების ფორმით ნაწილობრივ მიიღწევა.[83]

მიუხედავად იმისა, რომ საზოგადოებრივი წესრიგის უმრავლესობის ნებასთან შესაბამისობა დემოკრატიული საზოგადოების ამოსავალი პრინციპია, სწორედ მასშივე დევს დემოკრატიისთვის მთავარი საფრთხეც. ის, რაც სახელმწიფო დონეზე უმრავლესობის ნება შეიძლება იყოს, უფრო მცირე ტერიტორიულ (რეგიონის, ქალაქის, სოფლის) ან საზოგადოებრივი ჯგუფის (სოციალური, პროფესიული, რელიგიური, ეთნიკური და სხვა ჯგუფები) დონეზე უმრავლესობის ნების საწინააღმდეგო შეიძლება აღმოჩნდეს.[84]

სუბსიდიარობის პრინციპი უმრავლესობასა და უმცირესობას შორის კონფლიქტის წარმოშობის პრევენციულ მექანიზმს გვთავაზობს, რაც გადაწყვეტილებების მიღების შესაბამის ჯგუფთან მაქსიმალური დაახლოებით ან/და თავად ამ ჯგუფის ძალაუფლებით აღჭურვაში გამოიხატება. სუბსიდიარობის

83 *Kelsen H.,* General theory of law and state, Russell & Russell, New York, 1945, 313.

84 იქვე.

პრინციპის ეს მიდგომა, ინდივიდუალური თავისუფლების რეალიზაციის მეტ შესაძლებლობას ტოვებს და სახელმწიფო დონეზე უმრავლესობის ფორმით გადაწყვეტილების მიღების სიხისტესა და მის უარყოფით შედეგებს მნიშვნელოვნად ამცირებს.

სახელმწიფო ადამიანების ნაცვლად არ უნდა ფიქრობდეს ანუ სუბსიდიარობა არის რწმენა იმისა, რომ ჩვენ მეტი შეგვიძლია

სუბსიდიარობა არის კონცეფცია, რომელიც ტოტალიტალური დიქტატურის საწინააღმდეგოდ გამოდის. დიქტატურა მყარდება, როდესაც სახელმწიფო იწყებს ფიქრს ადამიანების ნაცვლად და იმ საკითხების გადაწყვეტას, რაც ადამიანებს თავად შეუძლიათ. დღეს ალბათ, სახელმწიფოსა და საზოგადოებისთვის ყველაზე რთულ ამოცანას წარმოადგენს ადამიანების დარწმუნება იმაში, რომ საკუთარ თავზე და საზოგადოებრივ საქმეებზე პასუხისმგებლობა თავად აიღონ და თავიანთი ბედი თავად გადაწყვიტონ.[85]

სუბსიდიარობის იდეა ქრისტიანულ კულტურასა და ფილოსოფიას ეფუძნება. ქრისტიანული რწმენა მოითხოვს სუსტის, ღარიბის, ობოლის დახმარებას უპირველეს ყოვლისა ადამიანისგან და არა სახელმწიფოსგან. შესაბამისად, ჩვენ პერსონალურად ვართ პასუხისმგებელი ჩვენივე მოქმედებებზე და უმოქმედობაზე. ჩვენ არასდროს უნდა დავუტოვოთ სახელმწიფოს საკეთებლად ის, რაც ჩვენ, როგორც ინდივიდებს დამოუკიდებლად შეგვიძლია არა მხოლოდ ჩვენი საკუთარი თავისთვის, არამედ ჩვენი ოჯახისთვის, ჩვენი თანამოქალაქეებისთვის, ჩვენი სოფლისთვის, ქალაქისთვის თუ ქვეყნისთვის.[86]

სუბსიდიარობის ნაკლებობა გულისხმობს სახელმწიფოს მიმართ გადამეტებულ მოლოდინს და საზოგადოებრივი პასუხისმგებლობის დაბალ დონეს, როდესაც ადამიანები საკუთარ თავისუფლებას და პასუხისმგებლობას სხვას გადასცემენ და ბიუროკრატიაზე ზედმეტად დამოკიდებული ხდებიან. რაც უფრო მეტს გვეხმარება სახელმწიფო, მით უფრო ნაკლე-

85 *Zimmermann A.,* Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, in: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 91.

86 იქვე.

ბად ვეცდებით საკუთარ თავს და ოჯახებს ჩვენვე ვუპატრონოთ, ასეთი ქცევა აძლიერებს სახელმწიფოზე დამოკიდებულებას და მორალურ ნიჰილიზმს წარმოშობს. აგრეთვე მატულობს დახმარების მიმღები პირების პოლიტიკურად მართვად სუბიექტებად ქცევის საშიშროებაც. [87]

სუბსიდიარობის პრინციპმა შეიძლება გვასწავლოს, რომ ჩვენი თანამოქალაქეების დახმარებისა და ბედნიერებისთვის საჭიროა ძალაუფლება სახელმწიფო ბიუროკრატიას კი არა, არამედ ჩვენ მოქალაქეებს გადავცეთ. სუბსიდიარობის არსი მდგომარეობს საზოგადოებრივ ქცევაში, რომ პირველად დახმარება ოჯახში ვეძიოთ, თუ ოჯახს არ შეუძლია შემდეგ მეზობლებს მივმართოთ, თუ მასაც არ შეუძლია, მაშინ სამეზობლოს გარეთ არსებულ ადგილობრივ საზოგადოებას მივაკითხოთ და ბოლოს, თუ აუცილებელია, რომ დახმარება ხელისუფლებას ვთხოვოთ, მაშინ პირველად ჯერ მუნიციპალიტეტში მოვიკითხოთ, შემდეგ რეგიონში და მხოლოდ ამის შემდეგ ცენტრალურ სახელმწიფო ხელისუფლებას მივაკითხოთ.[88]

თანამედროვე ინგლისში, რომელიც სოციალური კეთილდღეობის ისტორიულ ზენიტში იმყოფება, დამნაშავეობის ყველაზე დიდი მაჩვენებლები ფიქსირდება. ამ საინტერესო ფენომენზე დაყრდნობით მკვლევარმა პიტერ ჰიჩენსმა შემდეგი კომენტარი გააკეთა: აღმოჩნდა, რომ სახელმწიფოს ფართო სოციალური მზრუნველობითი როლი კრიმინალის შემცირებას არ იწვევს. პირიქით, ზოგჯერ სახელმწიფოს კეთილი ნება, რომ საკუთარი ჩარევით სიღარიბე შეამციროს (მაგალითად, უმუშევრების დახმარება) რეალურად საზოგადოებრივ უმოქმედობას ახალისებს და დამნაშავეობის ზრდას უწყობს ხელს. ხშირად, მორალური ღირებულებების, პერსონალური პასუხისმგებლობის და თავშეკავების რღვევა არის ის, რამაც თანამედროვე ღარიბები აუტანელ მდგომარეობამდე მიიყვანა.[89]

---

87 *Siricio R.,* Subsidiarity and the Reform of the Welfare of the Nation State, in: *Evans M., Zimmermann A.,* eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 119-123.

88 *Zimmermann A.,* Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, in: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 91-93.

89 *Hitchens P.,* The abolition of liberty: The decline of order and justice in England, Atlantic Books, London, 2003, 23.

სუბსიდიარობა გვაფრთხილებს, რომ მეტი სახელმწიფო ნიშნავს ნაკლებ თავისუფლებას

როდესაც საზოგადოება ყველაფრის გადაწყვეტას სახელმწიფოსგან ითხოვს, მას ყურადღების მიღმა რჩება ერთი გარემოება, მეტი სახელმწიფო ხშირად ნაკლებ თავისუფლებას ნიშნავს. თანამედროვე კეთილდღეობის სახელმწიფოს ფართო სოციალური ვალდებულებები აკისრია. შესაბამისად სახელმწიფოს სოციალური პოლიტიკის უზრუნველსაყოფად დიდი გადასახადების დაწესება სჭირდება. დიდი თანხების სახელმწიფოს ხელში მოქცევა არამხოლოდ მეტ სოციალურ პროგრამას გულისხმობს, არამედ იმასაც, რომ უკვე სახელმწიფო წყვეტს ეს თანხები რისთვის, ვის მიერ და როგორ დაიხარჯება. ამას კი საბოლოო ჯამში უფრო მეტ ცენტრალიზაციამდე მივყავართ.[90]

თანამედროვე სამყაროში, ზოგჯერ სახელმწიფო თავის თავზე იღებს სხვადასხვა მოწყლვადი სექტორების/პირების რჩენის ვალდებულებას, მაგალითად კულტურა, სპორტი, სოციალური სფერო. თუმცა ხშირად ზედმეტი სახელმწიფო უკეთეს კულტურას, სპორტულ შედეგებს და სიღარიბის შემცირებას სულაც არ ნიშნავს, არამედ ამ სფეროების სახელმწიფოს აპარატთან სრულ შერწყმას და მის პოლიტიკურ კონტროლს დაქვემდებარებას.[91] წარსულში აღნიშნული მიდგომის ერთ-ერთ ყველაზე ექსტრემალურ მაგალითს საბჭოთა კავშირი წარმოადგენდა.

თუმცა აქვე ლოგიკური კითხვა ჩნდება, რა არჩევანის წინაშე დგას სახელმწიფო, როდესაც კერძო სექტორს ამ სფეროების ადეკვატური დაფინანსება არ შეუძლია? სუბსიდიარობის პრინციპს ამ კითხვაზე საპასუხოდ საკუთარი მოსაზრება გააჩნია.

სუბსიდიარობის კონცეფციის შესაბამისად, სახელმწიფო არ უნდა ჩაერიოს იმ ტიპის საქმიანობაში, რომლის განხორციელება კერძო ინიციატივისა და საზოგადოებრივი გაერთიანებების პასუხისმგებლობით შეიძლება. თუ საერთო საზოგადოებრივი სიკეთის უზრუნველყოფას (და-

90 *Gray J.,* Introduction, in: Bertrand de Jouvenel, The ethics of redistribution [1952], Indianapolis, Liberty Fund, 1990, XIII-XV.

91 *Zimmermann A.,* Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, in: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 90-95.

საქმება, სპორტული წარმატება, კულტურული განვითარება) ქვემდგომი ერთეულები ვერ ახერხებენ, სახელმწიფო ვალდებულია მათ დახმარება შესთავაზოს. აქ შეიძლება დავასკვნათ, რომ სახელმწიფოს მიერ ამ სფეროების სუბსიდირება ერთადერთი სწორი გამოსავალია, რაც სუბსიდიარობის პრინციპსაც შეესაბამება, თუმცა ამ შემთხვევაში ყურადღების მიღმა არ უნდა დარჩეს ერთი უმნიშვნელოვანესი გარემოება, სუბსიდიარობის პრინციპი ქვემდგომი ერთეულების დახმარებას ნიშნავს და არა მათ სრულ ჩანაცვლებას და შთანთქმას. სუბსიდიარობის პრინციპი სახელმწიფოს ისეთი ფორმის და დოზის დახმარებას გულისხმობს, რომელიც ქვემდგომი ერთეულების ინიციატივას, პასუხისმგებლობას და აქტიურობას ახალისებს და მათ თავისუფლებას არ ზღუდავს.

სუბსიდიარობა მხარს უჭერს შეზღუდულ სახელმწიფოს, თუმცა ის არ გულისხმობს მინიმალურ სახელმწიფოს. სახელმწიფო უნდა იყოს ისეთი დიდი, რომ საკუთარი ძირითადი ფუნქცია განახორციელოს და საერთო კეთილდღეობა უზრუნველყოს, როდესაც მსხვილ და მდიდარ ინსტიტუციებს (ბიზნესი, პროფესიული გაერთიანებები, პროფკავშირები) ან ძლიერ საზოგადოებრივ ქსელებს (ფინანსური ბაზარი, მედია) შეუძლიათ შედარებით სუსტი ინსტიტუციების (მცირე ბიზნესი, მოხალისე ორგანიზაციები, შემოქმედებითი კავშირები, დამოუკიდებელი გაზეთები) დათრგუნვა ან მოწყვლადი ინდივიდების (პროფესიული კავშირების არაწევრები, უმუშევრები, ეროვნული უმცირესობები და მარტოხელა მშობლები) დაჩაგვრა, სახელმწიფომ უნდა იმოქმედოს, რათა ბალანსი აღადგინოს და საერთო კეთილდღეობა დაიცვას. თუ ამისათვის სახელმწიფო ზედმეტად პატარაა, მაშინ ის უნდა გაიზარდოს, რათა მისი საკანონმდებლო ძალაუფლება, ადმინისტრაციული შესაძლებლობა და შემოსავლების ოდენობა სამართლიანობისა და ბალანსის აღსადგენად საკმარისი აღმოჩნდეს.[92] მნიშვნელოვანია არა იმდენად ხელისუფლების სიდიდე, არამედ საზოგადოებრივ ცხოვრებაში სახელმწიფოს ჩარევის ფორმა და დოზა. სახელმწიფომ უნდა შექმნას პირობები, რომ სხვადასხვა სოციალურმა ინსტიტუტებმა და ჯგუფებმა მათი დანიშნულება შეასრულონ. სწორედ ამ ბალანსის დაცვაშია სუბსიდიარობის მთავარი იდეა.

92 *Chaplin J.,* Subsidiarity and Social Pluralism, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014, 82.

გამოყენებული ლიტერატურა

1. *ლოსაბერიძე დ. ბოლქვაძე თ. კანდელაკი კ.,* რედ., ადგილობრივი თვითმმართველობა საქართველოში, 1991-2014, სამოქალაქო კულტურის საერთაშორისო ცენტრი, თბ., 2015.

2. *ჭავჭავაძე ი.,* პუბლიცისტური წერილები, საბჭოთა საქართველო, თბ., 1987.

3. *ხუბუა გ.,* ფედერალიზმი, როგორც ნორმატიული პრინციპი და პოლიტიკური წესრიგი, ახალგაზრდა იურისტთა ასოციაცია, თბ., 2000.

4. *Barnett R.,* The structure of liberty: Justice and the rule of law, Oxford University Press, Oxford, 1998.

5. *Bell D.,* Previewing Planet Earth in 2013, Washington Post, B3, 1988.

6. *Bermann A.G.,* 1994, Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States, Columbia Law Review, Vol. 94, №2.

7. *Bonde J.P.,* Ed., Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) as amended by the Treaty of Lisbon (2007) Third edition, Foundation of the EU Democracy, Notat Grafisk, 2009.

8. *Bröhmer J.,* Subsidiarity and the German Constitution, in: Evans M, Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

9. *Carozza P.G.,* Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law, American Journal of International Law, Vol. 97, N38, 2003.

10. *Chaplin J.,* Subsidiarity and Social Pluralism, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

11. *Cheema S.,* Rondinelli D., Decentralizaing Governance: Emerging Concept and Practice, Brookings Institution Press/Ash Center, Washington, 2007.

12. *Couzigou T.,* France – Territorial Decentralisation in France: Towards Autonomy and Democracy, in: Panara C., Varney M., Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013.

13. *Delcamp, A.,* Balducci, M., Busch J., Nemery, J., Pernthaler, P., and Uyttendaele, M., Definition and Limits of the Principle of Subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, No. 55, 1994.

14. *Delors J.,* The Principle of Subsidiarity: Contribution to the Debate, in: Subsidiarity: The Challenge of Change: Proceedings of the Jacques Delors Colloquium Subsidiarity – Guiding Principle for Future EC Policy Responsibility? European Institute of Public Administration, Maastricht, 1991.

15. *Evans M.,* Zimmermann A., The Global Relevance of Subsidiarity: An Overview, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

16. *Evans M.,* Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

17. *Endo K.,* The Principle of Subsidiarity: From Johannes Althusius to Jacques Delors, Hokkaido Law Review, XLIV/6, 1994.

18. *Eberdhard H.,* Austria – Municipalities as the Third Tier of Austrian Federalism in: Panara C., Varney M., Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013.

19. *Follesdal A.,* Subsidiarity, The Journal of Political Philosophy, Vol. 6, № 2, 1998.

20. *Follesdal A.,* The Principle of Subsidiarity as a Constitutional Principle in International Law, Jean Monnet Working Paper 12/11, 2011.

21. *Gray J.*, Introduction, in: Bertrand de Jouvenel, The ethics of redistribution [1952], Indianapolis, Liberty Fund, 1990.

22. *Hallowell J.,* The moral foundation of democracy. Liberty Fund, Indianapolis, 2007.

23. *Hitchens P.,* The abolition of liberty: The decline of order and justice in England, Atlantic Books, London, 2003.

24. *Kelsen H.,* General theory of law and state, Russell & Russell, New York, 1945.

25. *King D.,* Fiscal Tiers (Routledge Revivals): The Economics of Multi-Level Government, First edition, Routledge, New York, 2016.

26. *Kiiver P.,* The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality (Routledge Research in EU Law) 1st Edition, Routledge, New York, 2012.

27. *Ladner A.,* Keuffer K., Baldersheim H., Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990-2014), Regional and Federal Studies, Vol. 26, №3, 2016, 321–357.

28. *MacCormick N.,* Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the European Commonwealth, Law and Philosophy, Vol. 16, No. 4, 1997.

29. *Martin A.,* The Principle of Subsidiarity and Institutional Predispositions: Do the European Parliament, the German Bundestag, and the Bavarian Landtag Define Subsidiarity Differently?, CAP Working-Paper, München, 2010.

30. *Pius XI,* Quadragesimo Anno: Reconstructing the social order and perfecting it conformably to the precepts of the Gospel in commemoration of the fortieth anniversary of the encyclical Rerum Novarum, Australian Catholic Truth Society, Melbourne, 1931, №19.

31. *Pollitt C.,* Advanced Introduction to Public Management and Administration. Cheltenham, Edward Elgar, Northampton, 2016.

32. *Pollitt C.,* Bouckaert G., Public Management Reform: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford, 2011.

33. *Plato,* The Republic, trans. Cornford F.M., Oxford University Press, New York, 1945.

34. *Rossell C.,* Using Multiple Criteria to Evaluate Public Policies, The case of school desegregation, American Politics Quarterly, Vol. 21, №2, 1993.

35. *Siricio R.,* Subsidiarity and the Reform of the Welfare of the Nation State, in: Evans M., Zimmermann A., eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

36. *Swianiewicz P.,* Łukomska J., Is Small Beautiful? The Quasi-experimental Analysis of the Impact of Territorial Fragmentation on Costs in Polish Local Governments, Urban Affairs Review, 2017.

37. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR) with the collaboration of Marcau G., Regionalization and its Effects on Local Self-Government, Local and Regional Authorities in Europe, №64, 1998.

38. *Tocqueville A.,* About Democracy in America, Fourth printing 2007, The LawBook Exchange Ltd., New Jersey, 2007.

39. *Villamena S.,* Organization and Responsibilities of the Local Authorities in Italy Between Unity and Autonomy, in: Panara C., Varney M., Local Government in Euorope, The Fourth Level in the EU Multilayered System of Governance, Routledge, London and New York, 2013.

40. *Zimmermann A.,* Subsidiarity, Democracy and Individual Liberty in Brazil, in: Evans M., Zimmermann A., Editors' Conclusion: Future Directions for Subsidiarity, in: Evans M., Zimmermann A., Eds., Global Perspectives on Subsidiarity, Springer, Heidelberger, London, New York, 2014.

41. The Constitution of Greece, Article 102 (1), <http://www.hellenicparliament.gr/en/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>, [20.02.2019].

42. The Constitution of Romania, Article 120 (1), <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371> , [20.02.2019].

43. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, article 4 (4), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [20.02.2019].

44. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp# >, [20.02.2019].

45. Council of Europe, Explanatory Report, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/HTML/122.htm>, [20.02.2019].

46. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, Article 3 (1), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [20.02.2019].

47. Council of Europe, European Charter of Local Self-Government, Strasbourg, 15.10.1985, European Treaty Series, №122, Article 3 (1), <http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/WCD/CS_Conventions_en.asp#>, [20.02.2019].

48. Constitution of the Portuguese Republic, Article 6, < http://www.en.parlamento.pt/Legislation/CRP/Constitution7th.pdf >, [20.02.2019].

49. Constitution of the Republic of Poland Articles 163, 166 < http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>,[20.02.2019].